申訴專員公署



主動調查報告

政府對「認可殯葬區」的管理

2015 年 12 月 10 日

政府對認可殯葬區的管理

主動調查報告摘要

背景

新界原居民於山邊殯葬的習俗由來已久。自一九八三年，政府實施「山邊殯葬政策」，把總面積約 4,000 公頃（約等於半個香港島的面積）的多幅政府土地劃為約 520 個「認可殯葬區」，供新界原居民身故後下葬，以維持原居民的傳統權益，以及遏止非原居民於山邊下葬的問題。

2. 山邊殯葬政策是由多個部門，包括民政事務總署（「民政總署」）、地政總署、食物環境衞生署（「食環署」）、漁農自然護理署（「漁護署」）及水務署，各自按其工作範疇，共同推行。

3. 隨着政策實施多年，認可殯葬區的管理問題相繼浮現，包括有未經批准的墓地工程，以及非原居民涉嫌非法下葬於認可殯葬區。因此，申訴專員作出主動調查，以探究現行管理制度及程序是否存在不足。

殯葬許可證及相關部門的權責

4. 在現有制度下，各區民政事務專員及助理專員獲食環署及漁護署分別轉授法定權力，可批准村民在公眾墳場以外的地方及郊野公園範圍內埋葬遺骸。然而，該等權力並不包括對非法殯葬的執法權。

5. 根據政務總署（民政總署的前身）在一九八三年制訂的「工作指引」，新界原居民在身故後，其家屬須先獲原居民村代表或鄉事委員會（「鄉委會」）確認該身故者的原居民身份，以及作出宣誓，才合資格申領殯葬許可證。該署的當區民政事務處（「民政處」）在確認身故者的資格後，便會發出殯葬許可證，並會要求家屬於地政總署所繪製的認可殯葬區地圖上劃上標記，顯示擬安葬的粗略位置。

6. 殯葬許可證列出了持證人須遵守的條款，包括：

- 必須於許可證夾附的地圖所示的認可殯葬區範圍之內安葬身故者遺骸，及在墓碑上刻上許可證編號；
- 必須遵守載於附件、由地政總署及食環署所分別訂出的土地使用及公眾衞生規則；若然墓地位於郊野公園或集水區內，持證人亦須分別遵守漁護署及水務署的有關規定。

7. 如發現認可殯葬區內有違規情況，民政處會將個案轉介有關部門按其職權範圍及相關法例跟進。民政處有權基於違規情況撤銷事涉村民的殯葬許可證，並交由地政總署及食環署執法，移除墳墓及遺骸。

8. 一九八三年至二〇一四年期間，新界各區民政處共發出了 31,282 張殯葬許可證。

調查所得

9. 本署所蒐集的資料、個案研究及實地觀察所得顯示，各有關部門就認可殯葬區的管理有以下不足之處。

（一）權責不清、政出多門

10. 現時，認可殯葬區的管理責任由多個部門按各自的職權範圍及法定權力分擔。如此政出多門而缺乏單一部門承擔整體管理責任的方式，令認可殯葬區難以得到有效管理。

11. 民政總署雖然負責審批殯葬許可證申請及獲授法定權力批准原居民在山邊埋葬先人遺骸，但其本身並無法定權力及專業知識就殯葬過程及可能涉及的違法行為作出監管及採取執法行動。該署需要擁有相關法定權力及專業知識的其他部門協助處理殯葬區的事務，例如：確定下葬地點是否位於認可殯葬區的地界內、巡視殯葬區、跟進非法殯葬問題、處理環境衞生及非法砍伐樹木問題等。然而，有關部門卻沒有全力配合。結果，諸多問題都曠日持久，難以解決；而這局面已持續逾 30 年。

12. 上述問題的成因之一，是在於當年政府沒有就執行山邊殯葬政策的權責作適當部署：一九八二年地政總署成立以前，當時的政務總署既負責處理原居民事務，亦是政府土地的管理者。在地政總署成立後，該署接管了政務總署的土地管理職能。原居民事務則仍由政務總署負責。此後，兩署就認可殯葬區的權責之理解長期糾纏不清，以致眾部門均未能有效率地解決在殯葬區出現的問題，以及處理公眾投訴／查詢。

13. 此外，在山邊殯葬政策下，原居民的遺骸可永久安葬於認可殯葬區。然而，認可殯葬區所在的土地仍屬未撥用政府土地。政府從未正式將認可殯葬區的土地撥給任何一個部門管理；亦沒有以契約形式（例如租約或土地牌照）清楚訂定政府及殯葬許可證持證人雙方的關係及權責。當有關土地出現管理問題，誰是獲撥／獲批土地的一方而應負責處理其上的問題，便成疑問。

14. 有個案顯示，地政處曾就位於認可殯葬區內的非法小徑問題與民政處反覆爭論應由哪一方處理。在另一宗涉及部門間爭拗的個案中，漁護署又辯稱，在受殯葬許可證規管的墓地上的非法砍伐樹木問題，應交由民政處及地政處跟進。

15. 就上述結構性問題，民政總署認為可成立以民政事務專員或鄉郊代表為主席的跨部門管理委員會，以改善認可殯葬區的管理。但本署認為，更有效的做法是交由單一部門或機構負責殯葬區的整體管理，一如食環署獲撥地營運公眾墳場，並與殯葬許可證持有人訂立具約束力的條款，以徹底解決「誰來規管」的問題。

（二）殯葬許可證的規定粗疏

16. 本署的調查又發現，政府對認可殯葬區的規管主要是以民政總署所簽發的殯葬許可證的條款為基礎，但該些條款卻極為粗疏，有關部門亦沒有完善的機制以檢視申請人是否確有遵守條款，以致原居民殯葬制度出現了不少如下所列的漏洞。

不核實下葬位置

17. 按有關部門指引，民政處及地政處均不會派員實地視察身故原居民的下葬位置；加上認可殯葬區並不設界線標記，因此下葬位

置可能與申請時所示不同，甚至或會「出界」，在認可殯葬區以外。雖然地政總署及食環署可採取執法行動，把違規墳墓清除及把遺骸移走，但事後執法談何容易。此舉往往會被視作有違先人入土為安的傳統觀念，因而招惹事涉者的強烈反抗。

18. 在一宗個案中，竟然有約 60 個墳墓／金塔被發現錯置於某山坡認可殯葬區範圍外。結果地政處與民政處無奈破例准許它們無須遷離。另有個案顯示，錯葬的地點甚至可能在他人的私人土地上，令有關業主須花費時間金錢進行民事訴訟。

19. 民政總署過往曾數度建議由具備所需專業知識的地政總署實地核實原居民下葬的位置，但均遭地政總署以人手不足為由拒絕。本署認為，界外殯葬的違規情況確時有發生，地政總署及民政總署對此實責無旁貸，資源有限並非完全不處理問題的充分理由。

不規限墓地尺寸

20. 民政總署在批准原居民於殯葬區內下葬時，並沒有規限墓地的尺寸，殯葬許可證亦並無包含墓地尺寸限制的條款。結果是，原居民墓地往往佔地數十至數百平方呎，亦曾有傳媒報道稱，某些墓地甚至佔地逾千平方呎。

21. 本署認為，本港土地資源非常珍貴，當局不限制原居民土葬墓地大小的做法，實難以令大眾感到公道。事實上，原居民可免費永久使用政府土地安葬先人，這本身已是優厚的待遇，墓地面積適度受到規管並非不合理。

部分許可證條款形同虛設

22. 各有關部門於殯葬許可證載列了持證人須遵守的條款。但本署發現，部分部門並無訂立程序或機制執行殯葬許可證的規定，亦無查核持證人有否遵守條款，令有關規定形同虛設。例如，殯葬許可證的其中一項條款，是申請人若未得地政處許可，便不可砍伐樹木。然而，地政總署轄下地政處承認以往從未收過有關認可殯葬區內砍伐樹木的申請。眾所周知，認可殯葬區一般位於郊外地方，建造墓地時大多須移除樹木，但地政處卻多年來對這問題置之不理。

23. 現時除漁護署及水務署外，地政總署、民政總署及食環署均不會主動派員定期巡查認可殯葬區，只倚賴市民舉報違規事項，做法過於被動。該三個部門不設立機制以確定持證人遵守殯葬許可證的條款，變相是縱容或鼓勵違規。

24. 民政總署於二〇一三年十月舉行了跨部門會議，建議於某些認可殯葬區推行試驗計劃，包括成立管理委員會及進行一系列改善措施，以加強對墓地位置及大小的監管，此舉本來值得肯定。然而，有關部門一直未肯配合，導致計劃未能推行。

（三）對非法殯葬的執法寬鬆

25. 原居民葬於認可殯葬區以外，以及非原居民於山邊下葬（不論是否在認可殯葬區內），均屬非法殯葬，須由地政總署及食環署執法，民政總署並可就原居民葬於認可殯葬區外之情況撤銷其殯葬許可證。

26. 本署發現，非法殯葬的情況實際上頗為普遍。在以上提及的一宗個案中，被發現錯置於殯葬區以外的墳墓／金塔的數目竟多達60 個。然而，往往只要事涉村民或有關鄉村提出反對，民政總署及地政總署便會放緩或停止執法，其阻嚇力微弱。有關部門亦從來沒有評估界外殯葬問題的嚴重程度。

27. 根據食環署的資料，該署於二〇〇九年至二〇一四年期間，只曾 3 次接到民政處要求移走涉及非法殯葬的遺骸，可見有關部門執法的個案委實不多。此外，雖然民政總署有權就違規情況撤銷殯葬許可證，但自一九八三年政策實施以來，各區民政處從未行使該項權力。

（四）殯葬區影響保育地點生態

28. 根據地政總署測繪處的記錄，認可殯葬區的範圍中，與「自然保育區」或「具特殊科學價值地點」重疊的土地面積約為 800多公頃。規劃署指出，若認可殯葬區早在相關法定圖則制訂前已存在，便屬《城市規劃條例》下的「現有用途」，原居民在該殯葬區內建新墳並不屬違例發展。

29. 雖然如此，認可殯葬區的用途與「自然保育區」或「具特殊科學價值地點」的用途往往並不相容。原居民建墳時多會移除樹木、矮樹叢及草地，然後以水泥覆蓋土地，此舉顯然會破壞具保育價值的生態環境，違反了政府設立保育區的原意。在當局不會核實下葬地點，亦不限制墓地大小的情況下，可能會有人在保育地點內大興土木，破壞自然生態環境。

30. 在一宗個案中，有人涉嫌為建墳及開闢相關的山路而剷走屬「自然保育區」土地上的草坡林木，甚至燒焦在該區內面積達 8,000 平方米的一片山坡。

（五）對認可殯葬區欠缺長遠規劃

31. 鄉郊山邊可供殯葬的土地有限，而原居民可於認可殯葬區內永久安葬，因此，長遠而言，認可殯葬區的可用空間會逐漸供不應求。在回應本署的查詢時，民政總署僅稱，殯葬區的使用何時會飽和須視乎多項不能確定及不能預計的因素，例如各殯葬區的可用面積、原居民的死亡數字、是否選擇於認可殯葬區安葬等，因此該署未能評估認可殯葬區的可用年期。

32. 本署認為，政府應有長遠規劃。原居民山邊殯葬政策畢竟已施行逾 30 年，要整理及翻查有關統計數字以作分析及預測相信並不困難。在土地資源有限的情況下，如何長遠維持原居民山邊殯葬的權益，及同時平衡更廣泛的公眾利益，是政府必須認真思考及檢討的課題。

建議

33. 基於以上調查所得，申訴專員敦促：

民政總署、地政總署、食環署、漁護署及水務署

(1) 盡快開展民政總署所建議的試驗計劃，各部門須按其專業及法定權力積極參與，以確定各項改善措施是否可行及有效，包括於殯葬區邊界豎立標示及訂立墓地尺寸限制等，從而逐步推廣至其他認可殯葬區；

(2) 盡快檢視及完善許可證的條款，並設立機制，有關部門須監察其制訂的許可證條款是否得到遵從，並在有需要時採取執管行動；

民政總署及地政總署

(3) 研究如何互相配合，設立有效機制，以確保下葬地點是位於殯葬區內，從而避免日後在執法時的爭拗；

(4) 就非法殯葬問題的嚴重程度進行評估，制訂有效的執法策略，包括定時巡視殯葬區及非法殯葬活動猖獗的地點，並加強對非法殯葬的打擊力度；

(5) 與相關部門及決策局全面檢討山邊殯葬政策，以逐步更制度化及優化殯葬區的管理（若民政總署所建議的管理委員會模式的成效欠理想，便應盡快商討改由單一部門／機構負責殯葬區的整體管理）；以及審視與山邊殯葬政策有關的土地運用及對自然環境的影響，從而制訂一套可持續的長遠策略，包括研究可否將之逐步轉為以墳場模式管理認可殯葬區；

地政總署

(6) 避免在保育地點範圍內闢設或擴建認可殯葬區，以免進一步破壞具保育價值的生態環境。

申訴專員公署

二〇一五年十一月

Executive Summary

Direct Investigation on Management of Permitted Burial Grounds

Background

The custom of hillside burial of indigenous villagers of the New Territories has a long history. In 1983, the Government introduced the "hillside burial policy" ("the Policy") and designated about 520 Permitted Burial Grounds ("PBGs") on various pieces of Government land for burial of deceased indigenous villagers of the New Territories. The land totals some 4,000 hectares (about half the size of Hong Kong Island). The Policy aims to uphold the traditional rights and interests of indigenous villagers and to curb the problem of hillside burial of non-indigenous residents.

2. The Policy is jointly implemented by several Government departments in accordance with their respective jurisdictions. These departments include the Home Affairs Department ("HAD"), the Lands Department ("Lands D"), the Food and Environmental Hygiene Department ("FEHD"), the Agriculture, Fisheries and Conservation Department ("AFCD") and the Water Supplies Department ("WSD").

3. With the implementation of the Policy, an array of management problems associated with PBGs have emerged over the years such as unauthorised grave construction and suspected illegal burials of non-indigenous residents in PBGs. The Ombudsman, therefore, initiated this direct investigation to examine the current management system and procedures, with a view to identifying any inadequacies.

Burial Certificates and Responsibilities of Relevant Departments

4. Under the current system, District Officers and Assistant District Officers of HAD are delegated the statutory authority by FEHD and AFCD respectively to permit burials of deceased villagers in places other than public cemeteries and in country parks. Nevertheless, such authority does not cover enforcement against illegal burials.

5. According to the Operational Guidelines promulgated in 1983 by the former City and New Territories Administration ("CNTA"), the predecessor of HAD, when an indigenous villager passes away, his/her family member must first obtain confirmation of the indigenous status of the deceased from the Indigenous Inhabitant Representative or Rural Committee and make an oath in order to be eligible to apply for a Burial Certificate ("the Certificate"). Upon verification of the eligibility of the deceased, the District Office ("DO") concerned will issue a Certificate and ask the family member to mark on a map of the PBG produced by Lands D to roughly indicate the proposed location of the proposed grave.

6. The Certificate sets out the conditions that Certificate holder must observe. Those conditions include:

- The remains of the deceased must be buried within the boundaries of the PBG as indicated on the map attached to the Certificate. The serial number of the Certificate must be inscribed on the gravestone.

- The Certificate holder must follow the rules on land use and public hygiene set by Lands D and FEHD respectively in the Attachment to the Certificate. If the grave is located within a country park or a water catchment area, the Certificate holder must also comply with the rules laid down by AFCD and WSD respectively.

7. DOs would refer cases of non-compliance with the above conditions to the relevant departments for follow-up in accordance with their jurisdictions and the relevant legislation. DOs have the power to revoke the Certificate in such cases, and refer the cases to Lands D and FEHD for enforcement action, i.e. removal of the grave and the remains.

8. Between 1983 and 2014, a total of 31,282 Certificates were issued by DOs in the New Territories.

Our Findings

9. From the information that we have gathered, our case studies and site observations, we have identified the following inadequacies in the management of PBGs by the departments concerned.

(1) Unclear Responsibilities and Divided Authority

10. At present, the responsibilities of managing PBGs are shared by several Government departments in accordance with their jurisdictions and statutory authorities. Such divided authority and the lack of one single department for overall management have made it very difficult for PBGs to be effectively managed.

11. While HAD is responsible for processing applications for the Certificate and has been vested with the statutory authority to grant permission for deceased indigenous villagers to be buried on hillsides, the Department does not have the statutory authority and the expertise to supervise the burial process and take enforcement action against suspected illegal activities. The Department needs the assistance of other departments which have such statutory authority and expertise in handling issues relating to PBGs, e.g. to confirm whether a burial site falls within the PBG boundaries, to conduct inspections on PBGs, to follow up on cases of illegal burials and to deal with problems of environmental hygiene and illegal tree felling. However, such other departments

have failed to render HAD full support. As a result, various problems persist and remain difficult to resolve. Such a situation has already lasted for over 30 years.

12. One of the causes of the above-mentioned problem is the Government's failure to assign responsibilities properly for enforcing the Policy when it was first introduced. Prior to the establishment of Lands D in 1982, the former CNTA was responsible for administering Government land as well as handling indigenous villager affairs. Upon its establishment, Lands D took over the land administration function from CNTA, while indigenous villager affairs remain a CNTA responsibility. Since then, the two departments have continued to hold divergent views on the management responsibilities for PBGs. Consequently, the departments concerned cannot efficiently deal with the problems associated with PBGs and the related public complaints/enquiries.

13. Furthermore, under the Policy, deceased indigenous villagers can be permanently buried in PBGs, and yet PBGs remain unallocated Government land. The Government has never officially allocated PBG sites to any single department for management, nor clearly specified by way of a contract (such as a lease or land licence) the relationship between the Government and Certificate holders and their respective rights and obligations. When management problems relating to those sites emerge, there are bound to be disputes as to which party as allocatee/grantee of the land should handle the problems.

14. In one case, a District Lands Office ("DLO") was in dispute with the DO concerned on which department should be responsible for dealing with an illegal trail within a PBG. In another case that involved a dispute among different departments, AFCD argued that illegal tree felling within a burial site that was subject to the regulation of the Certificate should be handled by the DO and DLO.

15. Regarding the aforesaid systemic problems, HAD thinks that the management of PBGs can be improved by setting up inter-departmental management committees chaired by a District Officer or a Rural Representative. However, we believe that a more effective approach is to have one single department or organisation responsible for the overall management of PBGs, modelling on the case of FEHD operating public cemeteries on land allocated to the Department. In this connection, legally binding terms should also be imposed on the Certificate holders. By doing so, the issue of management responsibility can be resolved once and for all.

(2) Loose Conditions of the Certificate

16. Our investigation also reveals that the Government's regulation of PBGs is based mainly on the conditions of the Certificate issued by HAD, but such conditions are very loose and the departments concerned do not have any effective mechanisms to monitor compliance by the applicants. This is manifested in the following loopholes in the existing system of burial of indigenous villagers.

No verification of burial locations

17. According to the Operational Guidelines, neither DOs nor DLOs will conduct site visits to check the burial locations of indigenous villagers. In the absence of boundary markers for PBGs, the actual burial locations may not be the same as those indicated in the applications and may even be outside the PBGs. Although Lands D and FEHD can take enforcement actions and remove the graves and human remains in question, that is actually very difficult to do. Such actions would often be seen as disrespect for the tradition of letting the deceased rest in peace and would meet with strong resistance from the surviving descendants.

18. In one case, as many as about 60 graves/urns were found outside a hillside PBG. Eventually, the DLO and DO reluctantly had to make the case an exception and allowed those graves/urns to stay there. Another case reveals that burial sites could even infringe upon private land and that the land owner concerned eventually had to resort to a civil lawsuit at his/her own costs.

19. HAD has repeatedly proposed that Lands D verify on site the burial locations of indigenous villagers since Lands D has the expertise. Yet, Lands D refused the proposal on grounds of inadequate manpower. We are of the view that since illegal burials outside PBGs do happen, Lands D and HAD should not shy away from their responsibilities. Resource constraints are not a good excuse for inaction.

No restriction on size of burial site

20. HAD puts no restriction on the size of burial site when approving applications for burial of deceased indigenous villagers in PBGs. Nor is there any such restriction in the conditions of the Certificate. Consequently, the areas of land occupied by burial sites of indigenous villagers range from a few dozen to several hundred square feet. According to media reports, some burial sites may occupy more than 1,000 square feet of land.

21. Given the scarcity of land resources in Hong Kong, the public will find it unfair that the Government has set no restriction on the size of burial site for indigenous villagers. Indeed, the granting of free permanent use of Government land for burial of ancestors is already a very generous provision to indigenous villagers. It is, therefore, not unreasonable that the size of burial site should be suitably controlled.

Futility of some conditions of the Certificate

22. The departments concerned have set out conditions in the Certificate that holders must comply with. Nevertheless, we discover that some departments have no procedures or mechanisms to enforce those conditions. They do not even check whether the Certificate holders comply with the conditions of the Certificate, making

those conditions practically useless. For instance, it is stipulated, *inter alia*, that applicants must not remove any trees without prior permission from the DLO concerned. However, DLOs admit that they have never received any applications for tree removal within PBGs, even though it is common knowledge that grave construction at PBGs located in rural areas will normally entail certain extent of tree removal. Throughout these years, the DLOs have turned a blind eye to this problem.

23. Except for AFCD and WSD, the other departments, namely, Lands D, HAD and FEHD at present do not conduct regular inspections on PBGs. They just passively rely on reports of irregularities from the public. The absence of a mechanism to check the holders' compliance with the conditions of the Certificate amounts to conniving at or even encouraging non-compliance.

24. In October 2013, HAD held an inter-departmental meeting and proposed that a pilot scheme be introduced to certain PBGs, including the setting up of some management committees and the implementation of a number of improvement measures to strengthen the regulation of the locations and size of burial sites. That would have been a positive move, but it was halted for lack of support from the other departments concerned.

(3) Lax Enforcement against Illegal Burials

25. Burials of indigenous villagers outside PBGs and hillside burials of non-indigenous villagers (regardless whether they are within PBGs or not) are all illegal burials subject to enforcement actions by Lands D and FEHD. HAD can revoke the Certificates if the burial sites of indigenous villagers are outside PBGs.

26. We notice that illegal burials are in fact not rare. In a case cited above, as many as 60 graves/urns were found outside a hillside PBG. However, as HAD and Lands D would often suspend or even discontinue their enforcement actions when opposed by the indigenous villagers or the villages, the deterrent effect of their actions is very weak. Moreover, the departments concerned have never made any effort to assess the magnitude of the problem of burials outside PBGs.

27. FEHD's information shows that between 2009 and 2014, only three requests were received from DOs for removal of human remains involved in illegal burials. It can be seen that the departments concerned have rarely taken enforcement action in dealing with such cases. Furthermore, while HAD is empowered to revoke the Certificate in case of non-compliance, the DOs have never exercised that power since the introduction of the Policy in 1983.

(4) Ecological Impact of PBGs on Conservation Areas

28. According to the records of the Survey and Mapping Office under Lands D, there are some areas where PBGs overlap with the land of Conservation Areas or Sites of Special Scientific Interest ("SSSIs"). The overlapping areas add up to some 800

hectares. The Planning Department has indicated that those PBGs in existence before publication of the relevant statutory plans are considered as "existing use" under the Town Planning Ordinance, and so construction of new graves within those PBGs by indigenous villagers does not constitute unauthorised developments.

29. Nevertheless, the burials within the PBGs are largely incompatible with the stated purposes of Conservation Areas or SSSIs. To build a new grave, indigenous villagers would usually remove the trees, shrubs and turf in the vicinity before cementing the burial site. Apparently, such activities can damage the ecological habitat with conservation value, contrary to the Government's original intent of designating the Conservation Areas. Given that the authorities do not verify the locations of burial site, nor is there any restriction on the size of burial sites, extensive construction works may be carried out within the conservation zones, thereby causing damage to the natural ecological environment.

30. In one case, some people were alleged to have removed the turf and vegetation within a Conservation Area to make way for building graves and an access road. A hillside slope covering 8,000 square metres had also been scorched by fire.

(5) Lack of Long-term Planning for PBGs

31. The land available in rural areas for hillside burials is limited. Since indigenous villagers are entitled to permanent burial within PBGs, in the long run, the available space within the PBGs will gradually shrink and be less able to cope with villagers' demand. Upon our enquiries, HAD has merely replied that it is unable to estimate the usable life span of the PBGs because when PBGs will become saturated depends on a number of uncertain and unforeseeable factors, such as the usable areas of the PBGs, the death rates among indigenous villagers, and their preference to be buried in PBGs.

32. We consider that the Government should have long-term planning. After all, the Policy has been implemented for more than 30 years. It should not be too difficult to collate the relevant data for analysis and forecast purposes. With limited land resources, the Government should give serious thoughts to the matter and contemplate how to uphold the rights and interests of indigenous villagers in hillside burials on the one hand and balance the interests of the general public on the other.

Recommendations

33. In the light of the above findings, The Ombudsman urges:

HAD, Lands D, FEHD, AFCD and WSD

(1) to launch the pilot scheme proposed by HAD as soon as possible, with the departments concerned actively participating according to their

respective expertise and statutory powers, to ascertain whether the improvement measures are feasible and effective, with a view to gradually extending them to cover more PBGs; such measures to include boundary markers for the PBGs and restriction on the size of burial sites;

(2) to review and strengthen the conditions of the Certificate as soon as possible, and establish a mechanism for the departments concerned to monitor the compliance of those conditions stipulated by them and to take enforcement actions where necessary;

HAD and Lands D

(3) to explore ways for their mutual support and set up an effective mechanism to ensure that all the graves are located within the PBGs, so as to avoid any future disputes over their enforcement actions;

(4) to assess the magnitude of the problem of illegal burials and formulate effective enforcement strategies, including regular patrols of the PBGs and black spots of illegal burials, and step up their efforts in combating illegal burials;

(5) to conduct a comprehensive review of the Policy jointly with the relevant departments and policy bureaux, aiming at incrementally systematising and enhancing the management of PBGs (if the management committee approach proposed by HAD proves to be unsatisfactory, deliberations should commence quickly about designating a single department/organisation to take up the overall management of PBGs); and to scrutinise the land use and the impact on natural environment in relation to the Policy, with a view to formulating a sustainable long-term strategy, including a study on the feasibility of gradually adopting the public cemetery approach for managing PBGs; and

Lands D

(6) to avoid designating or extending PBGs within conservation zones, so as to avoid causing further damage to the ecological habitat with conservation value.

Office of The Ombudsman
November 2015

目錄

報告摘要

章節	段落
1　引言	
背景	1.1 – 1.3
調查過程	1.4 – 1.5
2　原居民山邊殯葬的政策、程序及規定	
原居民山邊殯葬政策	2.1 – 2.2
殯葬許可證	2.3 – 2.4
許可證的簽發程序	2.5 – 2.6
許可證的條款	2.7 – 2.9
3　認可殯葬區的管理	
認可殯葬區的現況	3.1 – 3.2
相關部門的權責	3.3
民政總署	3.4 – 3.8
地政總署	3.9 – 3.11
食環署	3.12 – 3.14
漁護署	3.15 – 3.18
水務署	3.19 – 3.21
對非法殯葬的執管行動	3.22 – 3.26
政策的檢討及就部門分工的爭拗	3.27 – 3.39
民政總署和地政總署就殯葬區管理的現時立場	
民政總署	3.40 – 3.43
地政總署	3.44 – 3.50

4 認可殯葬區與公眾墳場的比較

緒言 4.1

土地撥用狀況

公眾墳場 4.2

認可殯葬區 4.3 – 4.5

墓地使用規則

公眾墳場 4.6 – 4.7

認可殯葬區 4.8 – 4.9

對違規情況的執管

公眾墳場 4.10

認可殯葬區 4.11

小結 4.12 – 4.14

5 個案研究

個案一：管理責任誰屬欠共識，有礙解決問題 5.2 – 5.6

個案二：指引粗疏，沒有有效措施確保墳墓是位於認可殯葬區內 5.7 – 5.12

個案三：非法殯葬殃及私人土地業主 5.13 – 5.18

個案四：殯葬區與自然保育地點重疊 5.19 – 5.21

個案五：有關部門就殯葬區土地的執管職權模糊不清 5.22 – 5.28

6 加強認可殯葬區管理的措施

墳場管理委員會 6.1 – 6.3

民政總署建議的試驗計劃 6.4 – 6.9

7 本署的評論及建議

緒言 7.1 – 7.2

(一)權責不清、政出多門 7.3 – 7.16

(二)殯葬許可證的規定相當粗疏 7.17

不核實下葬位置 7.18 – 7.21

不規限墓地尺寸 *7.22 – 7.25*

部分許可證條款形同虛設 *7.26 – 7.32*

(三) 對非法殯葬的執法寬鬆 *7.33 – 7.37*

(四) 殯葬區影響保育地點生態 *7.38 – 7.41*

(五) 對認可殯葬區欠缺長遠規劃 *7.42 – 7.43*

建議 *7.44*

鳴謝 *7.45*

附件

1

引言

背景

1.1 自一九八三年，政府實施「山邊殯葬政策」，把多幅政府土地劃為「認可殯葬區」，供新界原居民身故後下葬，以維持原居民的傳統權益及遏止非法下葬。政府並規定：身故原居民的家屬或代理人為他們於認可殯葬區內進行殯葬前，須先向當局申請「殯葬許可證」，同意遵守各項有關土地使用、公眾衞生及保護環境的規定。

1.2 申訴專員公署所接獲的投訴及傳媒的報道顯示，隨着政策實施多年，認可殯葬區的管理問題相繼浮現，包括有未經批准的墓地工程，以及非原居民涉嫌非法下葬於「認可殯葬區」。

1.3 有見及此，申訴專員於二〇一四年一月十四日決定就政府對認可殯葬區的管理展開主動調查，目的是探究現行管理制度及行政程序之不足，並向相關部門提出改善建議。

調查過程

1.4 本署調查的對象是民政事務總署（「民政總署」）、地政總署、食物環境衞生署（「食環署」）、漁農自然護理署（「漁護署」）及水務署。本署亦有向民政事務局（「民政局」）及發展局索取相關資料。除了審研上述決策局及部門所提供的文件及統計數據外，本署也有與民政局、民政總署及地政總署舉行會議，了解各方的看法，並廣邀公眾人士提供意見。本署並且有派職員到「認可殯葬區」實地視察情況。

1.5 二〇一五年九月二日，本署將調查報告的初稿送交民政總署、地政總署、食環署、漁護署及水務署，請其置評。經考慮他們的意見後，本署於二〇一五年十一月十三日完成這份報告。

2

原居民山邊殯葬的政策、程序及規定

原居民山邊殯葬政策

2.1 新界原居民於山邊殯葬的習俗由來已久。一九七七年，政府估計當時位於已刊憲的墳場（即政府認可的公眾墳場）以外的山墳數目多達十萬個，涉及原居民及非原居民，數目以每年4,000個的速度上升，故政府認為有必要訂立政策，以防止非原居民在山邊殯葬，並維持原居民山邊殯葬的傳統權益。同年，當時的港督會同行政局通過新界山邊殯葬政策，對新界原居民山邊殯葬作出規管，並禁止非原居民於山邊進行殯葬。

2.2 上述政策於一九八三年開始實施。政府把多幅政府土地劃為認可殯葬區，供新界原居民身故後下葬。就一九八三年之前已存在的山墳，無論是否屬於原居民，除非政府須收回土地或發現山墳危害公眾衞生，否則一律容許於原地保留。

殯葬許可證

2.3 在政府實施山邊殯葬政策後，當時的政務總署（民政總署的前身）在一九八三年制訂了一份內部工作指引（「工作指引」）。根據「工作指引」，民政總署轄下的新界各區民政事務處（「民政處」）負責審批原居民殯葬許可證的申請，以確保符合資格人士方可使用認可殯葬區。新界原居民在身故後，其家屬或殯葬代理人必須獲當區民政處簽發殯葬許可證，才可將該身故者葬於認可

殯葬區內。

2.4 一九八三年至二〇一四年期間，新界各區民政處共發出了 31,282 張殯葬許可證。二〇〇九年至二〇一四年期間，民政處每年平均發出約 950 張殯葬許可證。

許可證的簽發程序

2.5 根據上述「工作指引」，山邊殯葬政策下之原居民是指：

(1) 於一八九八年時已存在的某原居民鄉村之居民[1]；或

(2) 屬第(1)項所述人士的父系後裔，包括男性原居民，其配偶及未婚女兒。

2.6 身故原居民的家屬須先獲原居民村代表或鄉事委員會(「鄉委會」)確認該身故者的原居民身份，以及作出宣誓，才合資格申領殯葬許可證[2]。民政處在確認身故者的資格後，便會發出殯葬許可證，並會要求家屬於地政總署繪製的認可殯葬區地圖上劃上標記，顯示擬安葬的粗略位置。若申請人對安葬位置有疑問，可向有關原居民代表、鄉委會主席，或地政總署的當區地政處求助。

許可證的條款

2.7 殯葬許可證訂明，持證人須遵守一些條款，包括：

(1) 必須於許可證夾附的認可殯葬區地圖(**第 2.6 段**)所示的指定範圍之內安葬身故者遺骸；

(2) 必須於墓地的石碑上刻上許可證編號；

(3) 墓穴可於日後進行重建或維修，惟有關工程須符合許可證的各項規定；

---

[1] 山邊殯葬政策的合資格人士亦包括本地漁民。本地漁民是指於一八九八年時已在新界水域居住及作業的漁民之父系後裔及其家庭成員。在處理有關申請時，民政處會考慮身故者是否大半生歲月從事漁業。

[2] 身故漁民的家屬須先獲得漁民代表或鄉委會確認該身故者的本地漁民身份，以及作出宣誓，方合資格申領殯葬許可證。

(4) 必須遵守載於附件的土地使用及公眾衞生規則；若然墓地位於郊野公園或集水區內，持證人亦須分別遵守漁護署及水務署的有關規定；

(5) 倘持證人不遵守任何上述規定，民政總署可撤銷批准，身故者的遺骸便須掘出或遷移，另葬別處；一切費用由持證人承擔。

2.8 上述的許可證附件列出了以下相關部門對持證人的各項規定：

地政總署規定（所有墓地適用）

(1) 墓地及毗連的地方之挖土及填土工程，須盡量少，並須鋪上足夠草皮，以防風雨侵蝕；

(2) 未經地政專員許可，不得砍伐樹木；

(3) 祭品必須在容器內焚燒，以及不得在墓地上隨處生火；

食環署規定（所有墓地適用）

(4) 不得在溪流、食水井或未經食環署許可在民居 30 米範圍內安葬（如處於集水區內，則須為 50 米）；

(5) 墓穴深度不得少於兩米，而棺木與地面之間須至少填上 1.3 米厚的泥土；

(6) 避免於容易受水淹的低窪地帶殮葬；

漁護署規定（適用於在郊野公園內的墓地）

(7) 只有獲得授權的車輛方可駛進郊野公園；所有車輛均不會獲准隨時或定期駛進郊野公園，行人則不受限制；

(8) 對草木及泥土造成的損害須盡量小；未獲郊野公園及海岸公園管理局的同意，不得砍伐樹木；

(9) 持證人須備有特定式樣的容器，香燭衣紙等祭品只

可在該容器內焚燒，絕對不得於郊野公園內的墓地生火；

(10) 安葬後及其後在重陽或清明等節日祭奠後，必須保持墓地清潔，並須收集及帶走所有廢物垃圾；

水務署規定（適用於在集水區內的墓地）

(11) 造墓時翻起的泥土須妥為安置、壓實、並鋪上草皮，以防風雨侵蝕或沖走；

(12) 墓地及毗連的地方之挖土及填土工程，須盡量少，並須鋪上足夠草皮，以防風雨侵蝕；

(13) 政府人員會進行定期視察（負責部門包括地政處、食環署、漁護署、民政處、香港警務處及水務署）；若水務署認為，污染或侵蝕的程度不能接納，持證人須負責加設預防措施。

2.9 殯葬許可證樣本見**附件**。

3

認可殯葬區的管理

認可殯葬區的現況

3.1 現時本港共有約 520 個認可殯葬區，全部位於新界的未撥用政府土地，總面積約為 4,000 公頃，大致等於半個香港島的面積[3]。

3.2 認可殯葬區的範圍是盡量依照當年實施政策前的鄉村墓地而劃定，有關當局亦曾諮詢各鄉委會。

相關部門的權責

3.3 山邊殯葬政策是由多個部門，包括民政總署、地政總署、食環署、漁護署及水務署各自按其工作範疇，共同推行。

民政總署

3.4 就認可殯葬區事宜，民政總署的職責如下：

(1) 核對原居民的身份以簽發殯葬許可證；

(2) 清楚向殯葬許可證申請人說明許可證所載列的規定，提醒他們有關墓地須建於認可殯葬區內，及須遵守許可證的規定，否則地政總署及食環署有權執法移除墳墓及遺骸；

---

[3] *根據地政總署轄下測繪處的資料，香港島的面積為 78.59 平方公里，即 7,859 公頃。*

(3) 若村民在諮詢鄉委會主席及村代表後仍未能確定擬議的墓地是否位於認可殯葬區內，民政處會聯絡地政處職員安排實地視察；

(4) 就非法殯葬的情況，民政處民政事務專員須考慮是否同意食環署按《公眾衞生及市政條例》的規定將遺骸移走。

3.5 基於當年新界鄉議局只接受政務總署的政務專員（即現時的民政事務專員）為簽發殯葬許可證的當局，以及為了方便向村民提供一站式服務，各區的民政事務專員及助理專員獲食環署及漁護署分別轉授《公眾衞生及市政條例》第 118(1)條及《郊野公園及特別地區規例》第 10(1)條第(c)及(d)項所賦予的權力，可批准村民在公眾墳場以外的地方及郊野公園範圍內埋葬遺骸。然而，民政總署本身並無法定權力採取執法行動，亦表示沒有專業知識執行監管原居民殯葬的工作。

3.6 若持證人違反許可證附件的規定（**第 2.8 段**），民政處會將個案轉介有關部門按其職權範圍及相關法例跟進。如有需要，民政處會提供協助，例如與村代表或鄉委會聯絡等。

3.7 若確定持證人違反許可證的規定，民政總署有權撤銷有關安葬身故者於認可殯葬區的批准，而身故者的遺骸便須掘出或移走，一切費用由持證人承擔。

3.8 二〇〇九年至二〇一四年期間，新界各區民政處共接獲了 158 宗涉及認可殯葬區的投訴。主要涉及懷疑違規殯葬（例如殯葬地點不當、殯葬未獲許可等）、環境衞生問題、殯葬區缺乏行人徑等。民政處均有跟進及按個案性質轉介相關部門處理。

地政總署

3.9 由地政總署訂出有關墓地的規定載列於殯葬許可證附件，請參閱本報告第 **2.8(1)**至**(3)**段。

3.10 認可殯葬區屬政府土地，若有人在殯葬區內非法佔用政府土地，例如搭建涼亭等構築物或非法開墾山坡，當區地政處會採取執法行動。地政處亦負責處理在認可殯葬區內的砍伐樹木申請。

3.11 地政總署於二〇〇九年至二〇一四年期間共接到了 86 宗關於認可殯葬區的投訴。就涉及非法佔用政府土地及非法殯葬的個案，地政處均有跟進。就涉及其他部門職權範圍的個案，地政處已將個案轉介有關部門處理。

食環署

3.12 由食環署訂出有關墓地的規定載列於殯葬許可證附件，請參閱本報告第 **2.8(4)**至**(6)**段。

3.13 食環署不負責認可殯葬區的日常清潔工作，但該署會在春秋二祭期間，於可行的情況下，在認可殯葬區入口處或通往墓地的通道上放置垃圾收集箱，供掃墓人士使用。此外，就曾多次被投訴環境衞生情況欠佳的認可殯葬區，食環署亦會因應地政處或民政處的要求提供一次性的清潔服務。

3.14 食環署表示，該署的職責只是提供相關環境衞生規定供民政總署考慮納入殯葬許可證內。當食環署接到有關違反殯葬許可證的環境衞生規定的投訴，該署會進行調查。基於場地管理原則，若投訴屬實，食環署會通知民政處跟進。二〇〇九年至二〇一四年期間，食環署並無接到該類的投訴。

漁護署

3.15 由漁護署訂出有關墓地的規定載列於殯葬許可證附件，請參閱本報告第 **2.8(7)**至**(10)**段。

3.16 漁護署職員巡邏郊野公園時，若發現有違規情況，例如有人將先人錯誤葬於認可殯葬區外的郊野公園或特別地區時，該署會將問題轉介民政處及地政處跟進。若有違反與郊野公園有關條例的情況，包括非法駕車進入郊野公園或非法生火，漁護署會即時檢控違例者。

3.17 若發現有人在認可殯葬區內砍伐樹木，漁護署會搜集證據，並向當區地政處查詢有關砍伐樹木是否已獲該處（地政處）批准（**第 2.8(2)段**），否則涉事者可能是觸犯了《林區及郊區條例》，漁護署會採取執法行動，並將問題轉介當區民政處，以跟進有關人士是否已等同違反殯葬許可證的規定。

3.18 二〇〇九年至二〇一四年期間，漁護署共處理了 12 宗發生在郊野公園範圍內的認可殯葬區的涉嫌非法建造或重修墳墓的個案。此外，於上述期間，該署共收到了 12 宗有關為建造或重修墳墓而非法砍伐樹木的投訴，其中 3 宗在認可殯葬區內發生。漁護署已採取相應執管行動。

水務署

3.19 由水務署訂出有關墓地的規定載列於殯葬許可證附件，請參閱本報告第 **2.8(11)**至**(13)**段。

3.20 水務署定期派員巡視及監察集水區內的水質，如發現水質受到污染，該署會立即調查。若證實污染因持證人未有遵守殯葬許可證附件所列該署的規定，該署會透過民政處要求申請人加設預防污染措施。若有足夠證據證實有關殮葬工程對集水區的水質造成污染，水務署可根據《水務設施條例》提出檢控。此外，水務署會與民政處商討應否撤銷殯葬許可證。

3.21 二〇〇九年至二〇一四年期間，水務署沒有接到違反殯葬許可證內該署的規定之投訴。該署日常巡查時亦並無發現集水區水質因安葬工程而受污染。

對非法殯葬的執管行動

3.22 非法殯葬一般涉及非法佔用政府土地，以及在未經准許下在墳場以外的地方埋葬人類遺骸或存放載有人類遺骸的盛器，地政總署及食環署可分別按《土地（雜項條文）條例》及《公眾衞生及市政條例》採取行動。

3.23 地政處在收到涉及非法殯葬的投訴或個案的轉介後，會搜集事涉墓地的地籍資料，並與投訴人進行實地視察[4]以確定事涉墓地的確實位置。地政處亦會記錄墓碑上的資料及墳墓的附屬構築物，並為墳墓拍照。此外，當區民政處會負責翻查記錄，以確定事涉身故者的家屬有否申請殯葬許可證。

3.24 如證實屬非法殯葬，地政處會按《土地（雜項條文）條例》於事涉墓地張貼通知書，飭令有關人士在通知書所訂的期限前遷移非法墓碑及其他搭建物。食環署亦會按《公眾衞生及市政

[4] *如投訴由當區民政處接獲，該處亦會一同進行實地視察。*

條例》張貼告示，通知相關人士在期限前移走墓穴內的遺骸。期限過後，地政處及食環署會進行聯合行動，由地政處清除建於地面上的非法搭建物，並視乎情況考慮復修有關土地；食環署則在取得民政事務專員的同意後，負責移走非法墳墓內的遺骸。

3.25 民政事務專員在決定是否同意食環署移走非法殯葬的遺骸前，會考慮墳墓是否確實違法、民政處是否已發出公告知會村代表及/或鄉委會和身故者的後人、負責管理墳墓所處土地的部門（地政處、漁護署及水務署）是否已獲諮詢、由身故者的後人自行遷移墓地是否可行、以及墳墓是否建於一九八三年前（**第 2.2 段**）等因素。

3.26 食環署於二〇〇九年至二〇一四年期間，曾三次接到民政處要求該署協助移走葬於認可殯葬區內的遺骸。就其中一宗個案，由於地政處表示未能確定墳墓是否建於一九八三年前（即山邊殯葬政策實施之前），故該處與食環署沒有採取跟進行動。就餘下兩宗個案，地政處相信其中一宗個案所涉的墳墓於一九八三年前已存在，而另一宗個案所涉的墳墓內則沒有埋葬人類遺骸，故兩者均無須採取行動。

政策的檢討及就部門分工的爭拗

3.27 追朔歷史，在一九八二年之前，當時的政務總署同時有處理原居民事務及管理政府土地的權責。在地政總署成立以接管該管理土地權責前，當時的政務總署曾與候任地政總署署長討論兩署之間就原居民殯葬事宜的分工，當中提及：

(1) 由政務專員（即現時的民政事務專員）判斷每宗申請是否符合原居民資格會較合適，故日後應由政務專員／民政事務專員審批殯葬許可證申請；

(2) 地政總署會預留足夠人手進行土地工作及就每宗申請的擬葬地點是否合適提供意見。

3.28 一九八二年四月，地政總署成立，政務總署的地政職系人員全部撥調至地政總署，以接管之前由政務總署負責的土地管理職能。

3.29 同年七月，由政務總署主持及有地政總署代表參與的跨

部門工作小組決定，往後會由當時的政務處（即現時的民政處）核實原居民的資格，而地政處則負責確認殯葬位置及其後的查核工作。不過，其後地政總署修正先前立場（**第 3.27(2)段**），表示無需要確認每一個墳墓的位置。

3.30 一九八三年，政務總署制訂「工作指引」(**第 2.3 段**)，其後，該署（及後來的民政總署）於一九八四年、一九八五年及一九八九年主持跨部門會議，檢討新界山邊殯葬政策的實施。會議當中：

> 有建議地政總署巡視並牽頭跟進所發現的非法殯葬個案；該署雖承認是政府土地的管理者，但表示有人手不足問題，以及巡視山邊亦難以發現隱秘的墓地，故不接受建議。

3.31 二○○一年，地政總署召開會議，與民政總署檢討認可殯葬區的總體管理責任，但兩署未能達成共識：

(1) 地政總署認為：該署本身只負責處理在認可殯葬區範圍以外的非法殯葬；認可殯葬區的管理應由民政總署負責。

(2) 民政總署則稱，根據一九八二年跨部門小組的決定，民政處負責簽發殯葬許可證；而認可殯葬區的土地屬未撥用的政府土地，故管理責任應屬地政總署。

(3) 會上有建議探討改由地政總署提供一站式服務，但建議後來並無落實。

3.32 二○○二年十一月，當時的房屋規劃及地政局召開跨部門會議，再次檢討認可殯葬區的總體管理事宜：

(1) 地政總署於會上表示，該署於一九八二年成立後，其與民政總署沒有釐清就認可殯葬區的責任及分工，以致管理責任誰屬並不清晰。然而，地政總署確認該署負責就非法殯葬採取土地管制行動，以及處理有關增加或擴建認可殯葬區的建議。

(2) 房屋規劃及地政局常任秘書長表示，由於土地資源有限，山邊殯葬政策應予檢討。但有與會民政事務

專員卻認為沒有必要即時檢討，因為殯葬區問題涉及原居民的傳統權益，被鄉村社區視為相當敏感的事情。

(3) 會議最終並無進一步檢討政策。

3.33 二〇〇八年六月，民政總署與地政總署開會，就加強規管認可殯葬區的事宜進行檢討，但雙方繼續就各自的職責範圍持不同的理解：

(1) 民政總署認為，該署只負責簽發殯葬許可證，認可殯葬區的管理應由地政總署負責；但地政總署則稱，認可殯葬區以往一直由民政總署管轄。

(2) 民政總署建議地政總署派員與殯葬許可證申請人實地視察以確定下葬地點是位於認可殯葬區內；或要求申請人簽字表示明白墓地必須位於認可殯葬區內，否則日後可被移除；如對位置有疑問可向地政總署尋求協助。但地政總署以管理殯葬區屬民政總署職責為由拒絕該項建議，並認為應由民政處職員向申請人指出殯葬區的位置。不過，地政總署會更新殯葬區的地圖，再經民政處派發給原居民代表。

3.34 二〇一〇年十月，地方行政督導委員會[5]檢討認可殯葬區的管理，更新有關的工作指引，並落實了四項改善措施：

(1) 民政處職員於處理殯葬許可證申請時，須口頭提醒申請人違反許可證的規定之後果；

(2) 地政總署會加快繪製更清晰的認可殯葬區地圖；

(3) 民政處會透過小型工程計劃，在資源許可及工程能惠及更廣泛公眾的情況下，於認可殯葬區或通往殯葬區範圍興建行人徑及清除雜草；

(4) 就多次被投訴環境衞生欠佳的認可殯葬區，食環署會按要求提供一次性的清潔服務，並在春秋二祭於認可殯葬區入口設置垃圾桶。

---

[5] *「地方行政督導委員會」乃政府為解決地方管理問題而成立的一個高層次委員會。該委員會由民政事務局常任秘書長擔任主席，成員包括不同部門的首長，例如屋宇署署長、食環署署長、地政總署署長等。*

3.35 二〇一二年一月，地政總署與民政總署制訂了處理認可殯葬區的查詢及投訴的分工指引：日後，接到投訴或查詢的部門須負責與投訴人／查詢者聯絡，並向他們交代個案結果。

3.36 民政總署在本署調查初期表示，自推行原居民山邊殯葬政策以來，非原居民於山邊大量非法殯葬的問題已得到解決，而原居民於山邊殯葬的傳統權益亦得到維持，故政策目的已達。

3.37 該署又表示，當年政府訂定政策時，只打算對認可殯葬區作有限度的管理。由於使用認可殯葬區是免費的，而安葬亦可永久，故此政府一直沒有聘用人手作公眾墳場式的嚴格管理。該署又指，二〇〇六年至二〇一二年期間，該署所收到的投訴只有約 150 宗，以認可殯葬區數目達 500 多個、殯葬區內墳墓數以萬計而言，違規情況並不嚴重。

3.38 該署認為，管理認可殯葬區及處理非法殯葬涉及不同範疇的專業知識，例如土地規劃及管理、測量、公眾衞生、遺骸處理、殯葬商管理、郊野公園管理及水質管理等，故此，多年來認可殯葬區的管理是由多個部門共同負責，各司其職。檢討亦是跨部門進行。雖然有限度的管理模式或未能解決所有問題，但經驗顯示，跨部門的協作大致妥當。

3.39 民政總署又認為，認可殯葬區的數目和面積在短期內不會增加、現行山邊殯葬政策的運作大致暢順、以及目前政府無意就管理認可殯葬區投放額外資源，故認可殯葬區的政策及管理暫無需要亦不宜作重大改變。

民政總署和地政總署就殯葬區管理的現時立場

民政總署

3.40 及至本署調查後期，民政總署向本署表示，就管理認可殯葬區，較務實可行的方法，是各部門按既有分工及執法權力，履行其本身責任，合力加強認可殯葬區的管理。

3.41 該署又表示，近年已積極就政府如何提升對認可殯葬區的管理多次與各部門進行商討（**第 3.33 及 3.34 段**），並主動提出改善措施，包括建議推行由眾部門各司其職及鄉郊社群共同參與的試驗計劃（詳情見**第 6.4 至 6.8 段**），希望可發展為一套為有關

部門、鄉郊社羣及市民所接納的管理模式，然而，有關部門未有配合，令該建議未能落實。

3.42 民政總署認為：由於公眾就認可殯葬區的投訴多與土地管理（不依規定下葬）有關，而與加強認可殯葬區管理有關的多項擬議措施，例如為邊界範圍豎立標示、進行凍結調查，以及於殯葬區內劃定殯葬範圍等，均涉及土地測量及管理的專業，加上認可殯葬區的土地全部位於未撥用政府土地，故此，長遠而言，如必須由單一部門負責認可殯葬區的整體管理，可考慮由負責土地管理的地政總署全權負責管理，因只有該署才具備相關專業知識以推行改善措施，兼且擁有法定權力就非法殯葬採取執法行動。

3.43 民政總署指出，由地政總署處理與原居民及土地有關的事務，並非沒有先例：處理原居民小型屋宇申請，包括核實原居民身份的工作，均是由地政總署一手包辦，無須民政總署確認。因此，地政總署有足夠能力和經驗接管與核實原居民的身份及簽發殯葬許可證等工作。再者，民政總署當年只是基於歷史原因（**第 3.5 段**）獲食環署及漁護署授權簽發殯葬許可證，現時食環署及漁護署同樣可把有關權力授予地政總署。

地政總署

3.44 地政總署向本署表示，該署並無記錄顯示在該署成立時曾與當時的政務總署就原居民山邊殯葬政策的管理責任作出交接或商討（**第 3.27 段**）。山邊殯葬事宜由於涉及對原居民的政策，故地政總署未有接管。該署亦未有獲授相關條例的權力以執行該項政策。當年政務總署一直是認可殯葬區的職能部門及負責相關事務。

3.45 地政總署又指，根據一九八三年制訂的政策及指引（**第 2.3 段**），認可殯葬區是由民政總署負責管理，而地政總署則只負責協助勸諭申請人遵守殯葬許可證與土地使用相關的條件，並在該署的工作範疇內支援民政總署的工作。

3.46 地政總署認為，雖然認可殯葬區的土地屬未撥用政府土地，但並不等於認可殯葬區應由地政總署管理，因一塊政府土地只要已有功能上的區別，例如道路、遊樂場、海灘、河道或斜坡等，該塊土地即使未有經簽發文件撥予其他部門，亦屬與該功能相關的部門管理；同樣原則適用於認可殯葬區的土地。個別部門

對某些政府土地的管理權和責任乃建基於部門間的共識，而非建基於曾否進行撥地的程序或有否撥地文件。

3.47 地政總署亦表示，現時涉及新界原居民的政策事項為數不少，例如村代表選舉、差餉豁免、祖堂事務及承繼等，各部門均按相關法例或政策所賦予的權責處理有關事務。新界小型屋宇政策是由當時的行政局批准，透過《建築物條例（新界適用）條例》賦予地政總署權力處理有關事務，現時該署為執行新界小型屋宇政策的部門。民政總署則是獲授權按《公眾衞生及市政條例》及《郊野公園及特別地區規例》處理新界山邊殯葬事宜（**第 3.5 段**）。

3.48 就民政總署建議由地政總署負責認可殯葬區的整體管理（**第 3.42 段**），地政總署已於二○一三年四月請示發展局。該局表示，按照現行分工安排，民政事務局是負責制訂認可殯葬區政策的決策局，而民政總署是執行該政策的部門。一如已按相關政策撥用的土地之情況，地政總署作為政府土地管理當局，會提供土地行政的支援，但理應無須負責土地的實際使用和管理。

3.49 就改由發展局負責制訂山邊殯葬政策，以及由地政總署負責執行該政策是否可行的問題（**第 3.48 段**），發展局指出，由於涉及改變既定政策及執行安排，應由負責有關事宜的決策局及部門提出研究，並與相關決策局和部門共議，再按照政府內部既定機制作出決定。

3.50 地政總署認為，長遠而言，認可殯葬區應交由單一部門或機構負責管理，並制訂管理模式、守則和所需設施，其中管理當局可考慮為殯葬區內的每一個可供使用墓地訂立標準尺寸及安排詳細的墓地位置圖。地政總署會提供執行及技術上的支援。

4

認可殯葬區與公眾墳場的比較

緒言

4.1 在本港，合資格在身故後安葬於認可殯葬區的市民只屬較少數[6]，較多數是葬於公眾墳場或私營墳場。公眾墳場由食環署管轄。下文闡述認可殯葬區與公眾墳場的不同管理方式，以顯示認可殯葬區的異常情況。

土地撥用狀況

公眾墳場

4.2 食環署轄下 10 個中的 3 個公眾墳場是由地政總署正式簽發文件撥地；就餘下 7 個公眾墳場，地政總署及食環署已協議由後者使用及管理。10 個公眾墳場其中 4 個設有土葬墓地[7]。土葬墓地的使用限期為 6 年。食環署每年均會按照《公眾衞生及市政條例》規定，於憲報刊登命令通知有關人士，須移走在公眾墳場的土葬墳墓內埋葬期屆滿的先人遺骸。無人撿拾的遺骸會由該署處置。就成人土葬及小童土葬服務，申請人須分別向食環署繳付費用 3,190 元及 2,650 元。

---

[6] *根據民政總署，現時原居民代表選舉的已登記選民約有 100,000 名。*

[7] *和合石墳場、長洲墳場、大澳墳場及禮智園墳場均設有土葬墓地。不過，只有島上原居村民、真正居民、或為他們的未成年子女，才可以土葬方式葬於長洲墳場、大澳墳場或禮智園墳場。*

認可殯葬區

4.3 至於認可殯葬區所處的土地，地政總署不曾簽發文件將土地撥給任何部門或任何人，有關土地仍屬未撥用政府土地。

4.4 已故原居民在認可殯葬區內下葬並沒有年限，遺骸可永久安葬，除非政府須收回土地，或墓地在衞生或其他方面構成危險。申請人無須就申請殯葬許可證及使用殯葬區安葬先人而向民政處繳交任何費用。

4.5 由於申請人須先獲民政處簽發殯葬許可證並遵守許可證內的條款，才可將先人葬於認可殯葬區，故此，地政總署認為，此等殯葬屬有明文批准的殯葬，發出許可證的當局持有土地的權益，所以即使不設下葬年限，亦不會構成持證人逆權侵佔有關土地。

墓地使用規則

公眾墳場

4.6 就公眾墳場的土葬墓地，申請人或其殮葬商須向食環署預約下葬日期，於下葬當日前往有關墳場辦事處填寫申請表及遞交相關證明文件。墳場辦事處在批准土葬申請後，會派員前往墓地現場，順序向申請人編配指定墓穴，並監督整個安葬過程。每個棺葬墓穴均設有指定編號，以便識別位置。

4.7 此外，申請人須填寫同意書，以確保建成後的紀念碑、墓台或墓石不會超越同意書所定的尺寸[8]。申請人亦須先申報其將委託承辦商於紀念碑或墓石擬刻上的先人姓名。

認可殯葬區

4.8 新界原居民身故後，其家屬或殯葬代理人只須獲當區民政處簽發殯葬許可證，便可將已故者葬於認可殯葬區內。就申請許可證的程序及申請人須遵守的條款，請參閱**第 2.5 至 2.8 段**。

---

[8] *公眾墳場棺葬墓穴墓台長度不可超越 2,400 毫米及闊度不可超越 900 毫米；紀念碑長度和高度不可超越 1,800 毫米、闊度不可超越 900 毫米；墓石／石碑闊度不可超越 900 毫米、厚度不可超越 150 毫米及高度不可超越 1,500 毫米。*

4.9 殯葬許可證並無規限有關墓地在認可殯葬區內的準確位置或大小。有關部門亦不設程序或機制確定持證人實際上有否遵守許可證上的各項條款。

對違規情況的執管

公眾墳場

4.10 就公眾墳場的執管，食環署職員及該署承辦商定期進行巡邏，以及隨機抽查，以檢視墓地是否有違規的情況。該署獲《公眾墳場規例》賦權處理未經批准的挖掘或安葬（即非法殯葬），以及不符規定尺寸的紀念碑、墓台或墓石等違規情況，並可檢控涉事者。涉事者一經定罪，可被罰款。

認可殯葬區

4.11 如發現認可殯葬區內有違規情況，民政處主要會將個案轉介相關部門按其職權範圍及相關法例跟進（**第 3.10、3.13、3.14、3.16 至 3.17、3.20、3.22 至 3.24 段**）。民政處有權就違規情況撤銷涉事者的殯葬許可證（**第 3.7 及 3.25 段**）。

小結

4.12 從上文可見，與認可殯葬區相比，公眾墳場明顯有以下三點主要的區別：

(1) 公眾墳場的土地已由地政總署正式撥給食環署，有關土地的管理由食環署全權負責。

(2) 法例清晰規定獲配墳場墓地的人士可如何使用有關墓地，以及當局對違規情況可如何進行執管。

(3) 食環署經常巡邏轄下的墳場，作出監察，以確保使用者遵守有關規定。

4.13 而認可殯葬區的情況卻是：殯葬區的土地並無撥予單一部門或機構，以致沒有部門／機構對認可殯葬區的管理有全面涵

蓋的權責。現時管理認可殯葬區的權責實際上是分散在民政總署、地政總署、食環署、漁護署及水務署五個部門身上。該些部門（尤其是民政總署、地政總署和食環署）亦不會經常到殯葬區巡察。

4.14 此外，簽發殯葬許可證以批准原居民下葬於殯葬區的權責屬民政總署，但許可證中的規定則由各個部門按其權力及專業職能制訂。持證人如違反許可證的規定，民政總署往往只能倚靠其他有執法權力的部門處理，但該些部門卻未必願意接手跟進(**第 3.14 段**)。加上認可殯葬區的墓地使用規則較為簡陋及粗疏（例如連墓地的位置及墳墓大小也沒有嚴格規限），亦無法例針對認可殯葬區的日常運作及違規情況的執管，以致殯葬區的管理實在及不上公眾墳場的嚴謹及井然有序的情況。

5

個案研究

5.1 間有市民向本署投訴，指有關部門就認可殯葬區的違規情況處理不善。本署從該些投訴個案，以及民政總署及地政總署本身於二〇〇八年至二〇一三年期間所處理的投訴個案，挑選了其中 5 宗較具代表性的個案作深入研究，以探視當局在規管及執法方面的問題。

個案一：管理責任誰屬欠共識，有礙解決問題

5.2 二〇〇九年十二月，地政總署接到投訴，得悉有人涉嫌在葬區甲非法加建混凝土小徑。當區地政處視察後，認為事涉小徑是位於葬區甲內，並通往 4 個新修墳墓，遂詢問當區民政處該小徑是否該處所興建或經該處批准，以及地區人士和民政處對取締該小徑有何意見。

5.3 二〇一〇年一月，民政處向地政處覆稱：就曾否興建或批准事涉小徑，民政處沒有相關記錄；鄉委會則表示反對取締事涉小徑。

5.4 地政處認為，認可殯葬區是由民政處管理，遂要求該處處理位於葬區甲內的事涉小徑，並告知投訴人個案已交民政處處理。然而，民政處反駁：認可殯葬區的管理責任在地政總署，而非民政總署；地政總署應就非法佔用政府土地的情況執法。其後，地政處再要求民政處盡快就保留事涉小徑與否作出決定。民政處因沒有權責處理非法佔用政府土地的情況，故不置評。然而，鄉委會曾反對取締事涉小徑。因此，民政處提示地政處在進行土地管制行動時應考慮鄉委會的意見。

5.5 二〇一〇年六月，地政處與同屬地政總署的測繪處重新

審視小徑的位置，發現它及其中 3 個新修墳墓其實是非法佔用了位於葬區甲外的政府土地。鄉委會認為應保留小徑及將之納入民政處的「鄉郊改善工程」。最終，民政處認為，該小徑只能惠及個別掃墓人士，故小徑不可被納入「鄉郊改善工程」。地政處遂採取土地管制行動，清拆小徑。

5.6 **這宗個案顯示**：地政總署與民政總署就認可殯葬區土地的管理責任誰屬一事長期未能達成共識，以致在該些土地上出現的問題往往遲遲未獲解決。地政處是就非法佔用政府土地問題的執法部門，但在這宗個案中，地政處只因非法小徑「似乎」是在認可殯葬區內，便認定須由民政處解決問題，其取態顯然不合理。最諷刺的是，地政處後來發現非法小徑其實並非位於殯葬區內，惟有履行其採取土地管制行動的責任；先前該處與民政處的反覆爭論因此便更顯得是虛耗時間、完全沒有意義。

個案二：指引粗疏，沒有有效措施確保墳墓是位於認可殯葬區內

5.7 二○○六年十一月，有地政處收到投訴，得悉有人涉嫌於山坡乙非法殮葬。該處實地視察，發現有 5 個墳墓位於認可殯葬區以外，但刻有殯葬許可證編號。隨後，當區民政處及地政處勸諭殯葬許可證的持證人將先人遺骸移葬於殯葬區之內，但遭拒絕。鄉委會表示會嘗試調停。

5.8 二○○七年一月，鄉委會告知民政處，相信是由於認可殯葬區並無豎立界線標記，以致村民誤把先人安葬於殯葬區外，而所涉的墳墓頗多。鄉委會要求當局把村民誤葬的墓地視作擴展認可殯葬區，以免村民被着令遷墳，尊重先人的傳統被破壞而引起爭拗。

5.9 二○○七年五月，地政處實地視察，初步發現葬於認可殯葬區以外的墳墓可能超過 20 個。民政處解釋：根據民政總署的指引，民政處只負責審批殯葬許可證申請；由於事涉村民在下葬先人前沒有提出實地視察的要求，故該處以往一直沒有派員到場巡視，以致未有察覺上述界外殯葬問題。

5.10 及至二○○八年三月，地政處完成調查，發現山坡乙上位於認可殯葬區外的墳墓和金塔共有 60 個之多。該處與民政處決定破例准許現存的錯葬墳墓無須遷離。此後，地政處會定期到山坡巡查，一旦再發現非法殯葬的新墳，便會立即採取土地管制行動。

5.11 **這宗個案反映**：由於所有認可殯葬區均無界線標記，在殯葬區以外非法殯葬的情況容易發生。民政總署的指引在確定殯葬地點方面實有不足。指引只是說，殯葬許可證申請人須聯絡村代表或鄉委會主席，以確定殯葬地點是在指定殯葬區內，並在有疑問時可透過民政處向地政處尋求協助（**第 2.6 及 3.4(3)段**）。事實上，村民本身是難以清楚方位，把先人誤葬在殯葬區外可能是無心之失；而村代表／鄉委會主席是否清楚知道殯葬區界線位置及有否嚴格指示申請人不要越界，亦成疑問。

5.12 民政總署的指引亦沒有包含任何監察機制，以確保殯葬確是在認可殯葬區內進行（**第 4.9 段**）。民政總署向本署解釋，該指引沒有包含監管措施，是因為地政總署不肯配合以確定殯葬確是在認可殯葬區內。民政總署已多次建議採取更有效的措施及機制以確保墓地處於殯葬區內，但均被地政總署拒絕（**第 3.27(2)、3.29 及 3.33(2)段**）。結果是：多年來，大量墳墓非法出現於認可殯葬區以外。

個案三：非法殯葬殃及私人土地業主

5.13 私人土地丙是在認可殯葬區之外。二〇一〇年六月，該土地業主去信當區地政處，指稱其土地被人佔用建築了有政府登記編號的墓穴及骨灰龕；該業主並請求該處協助。地政處表示，有登記編號的殯葬許可證是由民政處簽發，故會將個案轉介當區民政處。

5.14 民政處在調查後發現，在私人土地丙上的部分墓穴及骨灰龕獲發殯葬許可證，部分沒有。

5.15 二〇一〇年十二月，民政處、地政處與土地丙的業主實地視察。該業主表示已委託專業測量師進行測量，以確定其土地上非法殯葬的範圍，並會將有關報告遞交民政處參考。

5.16 二〇一二年十二月，土地業主將測量師報告送交民政處。根據該報告，有多個墳墓／金塔位於私人土地丙上，其中約 8 個具殯葬許可證。民政處遂去信有關殯葬許可證的持證人，促請他們盡快安排將先人遺骸遷葬於認可殯葬區內。

5.17 二〇一三年一月，土地業主向法庭申請頒令非法佔用其土地的人士騰空及交還土地。十一月，法庭頒布勝訴令給業主。其後，業主按食環署指示，發出遺骸撿掘通告，並於通知期屆滿

及取得食環署所簽發的檢拾骨殖許可證後，將有關遺骸交給食環署處理。

5.18 **這宗個案反映**：政府對原居民殯葬監管不足，以致原居民將先人遺骸葬於認可認葬區以外，殃及他人。在本案中，被佔用土地的無辜業主為求解決問題，最終須自行聘用專業測量師及進行訴訟，當中花費了不少金錢、精神和時間。

個案四：殯葬區與自然保育地點重疊

5.19 有一認可殯葬區部分是在「自然保育區[9]」丁的範圍內。二〇一四年十月，當區地政處接到投訴，得悉有人利用推土車剷走「自然保育區」丁的郊遊徑附近的草坡林木，以開闢一條 2 至 3 米闊的非法山路。地政處認為，由於事涉地點主要是屬舊批約農地的私人土地，相關的土地契約沒有保護樹木條款，故於土地上挖掘及砍伐樹木並不違反地契條款。

5.20 二〇一五年二月，地政處收到漁護署轉介投訴，得悉事涉地點有非法挖掘工程及未經批准闢設的通道。地政處派員視察，發現事涉地點附近屬政府土地的一片山坡被燒焦，面積達到 8,000 平方米，當中包括認可殯葬區的部分範圍，而焦土上有 6 個已建造或建造中的墳墓，該些墳墓全部位於認可殯葬區範圍內。當區民政處表示，該些墳墓已取得殯葬許可證。然而，地政處的調查卻未能找出非法挖掘／開闢政府土地的人士，故該處沒有作進一步的行動。

5.21 **這宗個案反映**：現時某些認可殯葬區與「自然保育區」範圍重疊，兩者的性質其實並不相容：建墳時往往會清除樹木，加上有關部門不會核實下葬地點，亦不會限制墓地大小，建墓工程便可能會破壞具價值的自然生態。

個案五：有關部門就殯葬區土地的執管職權模糊不清

5.22 二〇一〇年十二月，有市民發現有人於山坡戊非法砍伐樹木，遂向當區地政處及漁護署作出投訴。該兩部門分別派員調查，發現事涉地點有兩個新修建有編號的「金塔屋」，附近並有樹木被砍伐或切割的痕跡。

[9] *「自然保育區」是在法定圖則上所訂定、與自然保育有關的土地用途地帶之一種，其規劃意向是保護和保存區內現有的天然景觀、生態系統或地形特色，以達到保育目的及作教育和研究用途，並且分隔開易受破壞的天然環境如「具特殊科學價值地點」或「郊野公園」，以免土地發展項目對這些天然環境造成不良影響。根據一般推定，該種地帶不宜進行發展。*

5.23 其後，地政處確定事涉土地點屬認可殯葬區，但該處並無收到或批准任何於該地點砍樹的申請。地政處通知投訴人，個案會轉介漁護署及當區民政處跟進。

5.24 民政處向地政處覆稱：事涉的「金塔屋」已於早年獲該處發出殯葬許可證；該地點屬未撥用的政府土地，在其上的非法砍樹問題，應由地政處負責；如事涉村民需砍伐樹木，應先向地政處申請許可。

5.25 漁護署則指，事件涉及受殯葬許可證規管的墓地，在其上的非法砍伐樹木問題，應交由民政處和地政處跟進。然而，地政處表示，事涉地點屬未撥用的政府土地，故漁護署應考慮處理其上的非法砍樹問題。但漁護署又認為，殯葬許可證附有地政總署的保育樹木條文（第 **2.8(2)**段），故個案應循該條文跟進。

5.26 根據漁護署所得的法律意見，就墓地範圍內的砍伐樹木行為，該署無權監管，該署因此難以執法。

5.27 及後，地政處向事涉「金塔屋」的後人查問，但他們均否認曾於事涉地點砍伐或切割樹木，故該處無從執行殯葬許可證的保育樹木條文。

5.28 **這宗個案反映**：民政總署所簽發的殯葬許可證並沒有註明墓地的範圍或面積。若有人在墳墓構築物附近砍伐樹木，有關部門根本上無法斷定該些樹木是處於墓地範圍內，抑或在其外的未撥用政府土地，以致沒有部門願意承擔執管責任。

6

加強認可殯葬區管理的措施

墳場管理委員會

6.1 本署留意到，在約 520 個認可殯葬區之中，有 3 個認可殯葬區由於其特殊的歷史背景，於早年便設立了墳場管理委員會，該些殯葬區的管理因而較為妥善。它們是：荃灣響石認可殯葬區、企壁山墳場及屯門的青山灣漁民墳場。二〇一三年，在有關原居民代表、漁民代表及民政處的推動下，西貢的布袋澳認可殯葬區和大頭洲認可殯葬區的管理委員會亦相繼成立。以下簡述其中兩個殯葬區的管理情況。

6.2 荃灣響石認可殯葬區又稱荃灣響石墳場，由在荃灣鄉委會之下成立的荃灣響石墳場管理委會管理。根據管理委員會的規定，申請人獲民政處簽發殯葬許可證後，管理委員會按順序編配墓穴給有關的身故者安葬，申請人不得任意亂葬。墓地的尺寸亦有規定[10]。此外，挖掘墓穴工程須由指定承辦商辦理，申請人如欲於墓地上加裝墓亭、靠背圍壆或其他構築物，須先將圖樣尺碼及用料，呈交荃灣或葵青民政處及荃灣葵青地政處核准，否則即使建成後亦會被拆除。

6.3 屯門青山灣漁民墳場的管理委員會協助民政處核實身故者是否青山灣本地漁民。由於政府在早年收回土地以作發展，

---

[10] *每個墓地面積規定為 12 呎長、8 呎闊。倘有超出規定之面積，申請人應負重新修整之責，直至符合規定之面積為止。*

原有的墳墓須遷移至新的認可殯葬區。然而，新的認可殯葬區位處滿佈大石的陡峭山坡上，因此屯門民政處須設置行人路、扶手欄杆、石級等設施，以保障使用者安全；民政處並以磚頭粗略劃定每幅墳地的指定範圍和附以編號，以順序分配給申請人。

民政總署建議的試驗計劃

6.4 繼二〇一〇年十月地方行政督導委員會檢討認可殯葬區的管理，並通過 4 項改善措施後(**第 3.34 段**)，民政總署於二〇一三年一月舉行跨部門會議，提出了一些初步建議：

(1) 每四年一次，在每個鄉委會任期開始時舉行簡介會，確保鄉委會主席及村代表清楚各自的認可殯葬區的範圍界線；如有需要，會安排實地視察；

(2) 在某些認可殯葬區推行試驗計劃，探討訂立墓地大小限制及豎立認可殯葬區範圍標記的可行性，以及不定期抽樣巡查墳墓有否遵照殯葬許可證的規定，如否，即採取行動；

(3) 檢視殯葬許可證上的條款及申請人須提供的資料，考慮是否需要更新。

6.5 四月，民政總署於地方行政督導委員會上，再次提出一系列優化措施，包括建議地政總署研究如何有效評估界外殯葬的程度，以打擊非法殯葬，但有關部門未能就建議取得共識。

6.6 經諮詢新界各區民政處後，民政總署於十月再次舉行跨部門會議，建議於西貢區及離島區的 3 個認可殯葬區推行試驗計劃。參考了前述有墳場管理委員會的認可殯葬區(**第 6.1 段**)，該署建議透過為上述 3 個認可殯葬區分別成立由民政事務專員或鄉郊代表擔任主席的管理委員會，並在有關部門各司其職之下，進行一系列改善措施，包括：

(1) 由地政處豎立認可殯葬區的界線標示；
(2) 由地政處進行凍結調查；
(3) 由地政處於認可殯葬區內的可用空間劃定新申請的墓地範圍；
(4) 由民政處牽頭成立管理委員會並訂立墓地尺寸限制；
(5) 有關部門進行聯合巡查，以查核墳墓是否符合殯葬許可

證的規定；如發現未符規定，會要求申請人修正，否則民政專員會考慮撤銷殯葬許可證及要求有關部門執法。

6.7 民政總署認為，殯葬是涉及原居民傳統權益的敏感議題，政府如以雷厲風行的方式單方面收緊所有認可殯葬區的監管，會被鄉郊社群視為衝擊傳統鄉村風水習俗，影響原居民的權益而惹來反彈，因此，如欲加強認可殯葬區的管理，便必須得到鄉郊社羣的合作。因此，該署建議政府先進行小規模的試驗計劃，以循序漸進的形式推行上述措施。該署會按試驗計劃的經驗及成效，發展一套為有關各方接納的管理模式及改善措施，以及訂出長遠未來路向。

6.8 然而，落實上述試驗計劃需要測量及土地專業知識，亦需作聯合巡查及有關殯葬是否符合規定的查核，當中亦涉及資源問題。民政總署曾多次建議地政總署運用測量及土地專業知識，推行**第 6.6(1)至 6.6(3)段**的改善措施，或外判有關工作及監管外判商，但均遭地政總署以資源有限為由拒絕。民政總署指出，在沒有土地專業人士及執法者的參與下，試驗計劃難以有效推行。

6.9 另一方面，民政總署表示已邀請有關部門檢討及更新殯葬許可證所列的規定，包括要求食環署於殯葬許可證內加入條文，提醒許可證申請人必須僱用持牌殯葬商。民政總署並正作出跟進。

7

本署的評論及建議

緒言

7.1 從上文可見，原居民認可殯葬區的管理有欠完善，問題繁多，錯綜複雜，此實源於管理制度及行政程序的先天不足。

7.2 本署經詳細分析發現有以下五大問題。

（一）權責不清、政出多門

7.3 現時，認可殯葬區的管理責任由民政總署、地政總署、食環署、水務署及漁護署按各自的職權範圍及法定權力分擔。如此政出多門而缺乏單一部門承擔整體管理責任的方式，令認可殯葬區難以得到有效管理。

7.4 本署認為，問題的根本之一，是在於當年政府沒有就執行山邊殯葬政策的權責作適當部署：一九八二年地政總署成立以前，當時的政務總署既負責處理原居民事務，亦是政府土地的管理者。在地政總署成立後，專責土地管理工作的地政職系人員全部由政務總署撥調至地政總署，以接管政務總署的土地管理職能。原居民事務則仍由政務總署（即現時的民政總署）負責（**第 3.27 至 3.28 段**）。事實上，有關當局並非不知道問題已釀成（**第 3.32 段**），有份負責執行山邊殯葬政策的兩個主要部門──民政總署及地政總署──均認同該政策適宜由單一部門負責（**第 3.42 及 3.50 段**），只是兩署均認為該單一部門不應是自己。兩署就認可殯葬區的權責之理解長期糾纏不清，以致眾部門均未能有效率地解

決在殯葬區出現的問題，以及處理公眾投訴／查詢（**第 5.6 段**（個案一）)，情況實不理想。

7.5 民政總署雖然負責審批殯葬許可證申請，及獲授法定權力批准原居民在山邊埋葬先人遺骸，但其本身並無法定權力及專業知識就殯葬過程及可能涉及的違法行為作出監管及採取執法行動（**第 3.5 段**）。因此，該署需要擁有相關法定權力及專業知識的其他部門協助處理殯葬區出現的事務，例如：確定下葬地點是否位於認可殯葬區的地界內、巡視殯葬區、跟進非法殯葬問題、處理環境衞生及非法砍伐樹木問題等。雖然民政總署近年已多次就如何提升認可殯葬區的管理與各部門商討，並提出多項改善措施，但有關部門卻沒有全力配合（**第 3.14、3.30、3.31 及 5.28 段**（個案五))。結果，諸多問題都曠日持久，難以解決。

7.6 上述情況固然有其歷史源由（**第 3.5 段**）。然而，這局面已持續逾 30 年，改善的曙光卻一直未現。本港的土地資源非常珍貴，政府理應建立更健全的規管架構，就認可殯葬區出現的種種問題，例如被濫用、非法殯葬，破壞環境等，作出有效的執管。

7.7 造成認可殯葬區管理問題的另一個根本原因是：在山邊殯葬政策下，原居民的遺骸可永久安葬於認可殯葬區（**第 4.4 段**）。然而，認可殯葬區所在的土地仍屬未撥用政府土地（**第 3.1 段**）。

7.8 本署認為，既然認可殯葬區的土地已劃作原居民墓地之用，在殯葬區內的原居民墳墓實際上是獲准「永久」佔用政府土地。政府卻從未正式將認可殯葬區的土地撥給任何一個部門管理；亦無以契約形式（例如租約或土地牌照）清楚訂定政府及殯葬許可證持證人雙方的關係及權責。從個案分析可見，當有關土地出現管理問題，誰是獲撥／獲批土地的一方而應負責處理其上的問題，便成疑問（**第 5.6 段**（個案一）**及 5.28 段**（個案五))。

7.9 相比之下，公眾墳場獲地政總署撥地，食環署有清晰的管理責任，亦有與墳場使用者詳細訂立雙方的權責（**第 4.2、4.6、4.7、4.12 至 4.14 段**)，避免在管理上出現灰色地帶。

7.10 地政總署向本署解釋，認可殯葬區的政府土地雖未有撥給任何政府部門，但當年實施政策時訂定了殯葬區界線，性質是與政府撥地相若，故該些土地應由屬具相關功能的部門管理（**第**

3.46 段）。

7.11 民政總署則始終認為自己從未獲撥認可殯葬區的政府土地（**第 3.42 段**）。兩個部門之間對此爭拗不斷、互不承認責任。

7.12 本署認為，政府必須全面檢討山邊殯葬政策，以逐步更制度化及優化殯葬區的管理。本署理解，民政總署希望採納循序漸進的方針，先透過跨部門管理委員會的模式改善認可殯葬區的管理（**第 6.7 段**）。本署不反對循序漸進、按步就班，但當局必須密切觀察管理委員會模式的成效。假若發覺各參與部門依然故我，繼續不願互相通力配合，以致難以解決問題，有關部門及決策局便應盡快商討改由單一部門或機構負責殯葬區的整體管理。本署亦認為，當局應該參考公眾墳場的做法，將殯葬區的墓地撥歸該單一部門或機構，由其訂立有約束力的使用條款，清楚列明該部門／機構與殯葬許可證持證人雙方之權責，以鞏固對認可殯葬區土地的管治基礎，徹底解決管理責任誰屬的問題。至於資源方面，若該單一部門／機構有需要，政府便應增撥資源以補不足。

7.13 事實上，現時由單一部門整體負責處理涉及其他部門權責的公共事務之情況比比皆是，且看以下兩個例子。

7.14 例一：食環署負責處理食肆的發牌，所有食肆均須領有由該署所發出的相關牌照。由於食肆須符合有關衞生、消防、通風設施、處所安全等發牌條件，故在處理食肆牌照申請時，食環署會將申請轉交消防處及至屋宇署等部門，以確定申請是否符合有關要求，才會發出牌照。在獲發牌後，持牌人亦須遵守持牌條件，如有違反消防及屋宇安全規定，消防處及屋宇署會進行執法。食環署亦會向持牌人發出警告，嚴重者會被該署取消食肆牌照。食環署對食肆的規管有整體責任。

7.15 例二：旅館業的規管是由民政總署轄下的牌照事務處（「牌照處」）負責。在處理旅館牌照申請時，牌照處會派出由屋宇署及消防處借調該處的專業人員，進行實地視察及勘查樓宇結構及消防安全。牌照處會要求申請人進行所須的改善工程，以確保用作旅館的處所，在樓宇結構和消防安全方面均達到指定標準，保障入住者及公眾安全。如持牌人在獲發牌照後違反樓宇結構及消防安全的規定，屋宇署及消防處會執法。牌照處在處理續牌申請時，會同樣派員實地視察，若發現有關處所不符合安全標準，將不會批准續牌。同樣地，牌照處對旅館業的規管亦有整體責任。

7.16 本署認為如有需要，當局應考慮立法或修訂現有法例，配置權力給單一部門／機構，讓該部門／機構能更有效地處理原居民殯葬區的管理事宜。

（二）殯葬許可證的規定粗疏

7.17 本署的調查又發現，政府對認可殯葬區的規管主要是以民政總署所簽發的殯葬許可證的條款為基礎，但該些條款卻極為粗疏，有關部門亦沒有完善的機制以檢視申請人是否確有遵守條款，以致原居民殯葬制度出現了不少漏洞。其具體不足之處如下。

不核實下葬位置

7.18 殯葬許可證的申請人向民政處提交申請時，只須於一幅A4大小的粗略地圖上以手繪標示墓地的大概位置，身故者下葬的最終位置可能與地圖上標示的位置截然不同。按有關部門指引（**第2.6 段**），民政處及地政處均不會派員實地視察下葬位置；加上認可殯葬區並不設界線標記，因此下葬位置可能與申請時所示不同，甚至或會是在認可殯葬區以外。從個案分析（**第 5.11 至 5.12 段及 5.18 段**（個案二及三））可見，界外殯葬的情況實不難發生。

7.19 雖然地政總署及食環署可採取執法行動，把位於認可殯葬區外的違規墳墓清除及把遺骸移走（**第 3.23 至 3.24 段**），但事後執法談何容易。此舉往往會被視作有違先人入土為安的傳統觀念，因此招惹事涉者的強烈反抗。

7.20 事實上，民政總署過往曾建議由具備所需專業知識的地政總署實地核實原居民下葬的位置（**第 3.29 及 3.33 段**），但遭地政總署拒絕。地政總署向本署解釋，由於須按優先次序安排工作及人手資源有限，故要求該署與村民就每宗申請實地視察以確定下葬位置，並不可行。

7.21 本署認為，界外殯葬的違規情況確時有發生，地政總署及民政總署對此實責無旁貸，資源有限並非完全不處理問題的充分理由。該兩部門本來是同一部門，由同一署長決定工作優次；現時雖已分拆，但仍應研究如何互相配合，設立有效機制，以確保下葬地點是在殯葬區內，從而避免日後在執法時的爭拗。

不規限墓地尺寸

7.22 另一個被詬病的情況是：民政總署在批准原居民於殯葬區內下葬時，並沒有規限墓地的尺寸，殯葬許可證亦並無包含墓地尺寸限制的條款。結果是，原居民墓地往往佔地數十至數百平方呎，亦曾有傳媒報道稱，某些墓地甚至佔地逾千平方呎，面積之大令人嘩然。相比之下，公眾墳場則對土葬墓地的尺寸有嚴格限制，各墓地排列整齊，令墳場的土地運用發揮了最大的效益（**第 4.6 及 4.7 段**）。

7.23 漁護署亦向本署表示，由於殯葬許可證並沒有註明墳墓範圍、面積或整個認可殯葬區的界線，而建墳者亦未必在現場準確地跟從圖示位置，故此，若有人在墳墓構築物附近砍伐樹木，該署根本無法確定該些樹木是位於已獲批准的墳墓範圍之外，以致該署難以執法（**第 5.28 段**（個案五））。

7.24 就這一點，民政總署解釋，規限原居民墳墓大小須考慮很多因素，包括鄉郊傳統、墳墓類別、每個墳墓內所安葬的先人數目等；而不同氏族的傳統風俗不同，要為所有墳墓訂立劃一的尺寸限制，在尋求不同氏族的共識方面會有相當難度，部分原居民更會認為影響了其權益、風水及後人的福祉，故該署須小心評估鄉郊社群的接受程度及實施細節。

7.25 本署認為，本港土地資源非常珍貴，當局不限制原居民土葬墓地大小的做法，相對一般市民連公營骨灰龕位也不易抽到的情況，實難以令大眾感到公道。而政府內部亦曾有相同的看法。當時的房屋及規劃地政局於二〇〇二年在部門文件表示，山邊殯葬政策標誌着一種對珍貴土地資源非常欠缺效益的使用方式；該局認為，該政策長遠而言無法持續。事實上，原居民可免費永久使用政府土地安葬先人，這本身已是優厚的待遇，墓地面積適度受到規管並非不合理。況且，民政總署所指的「困難」亦並非不能克服：現時有五個認可殯葬區早已設立了墳場管理委員會，為使用認可殯葬區設立規限，包括墓地尺寸（**第 6.2 及 6.3 段**），此實值得借鏡。

部分許可證條款形同虛設

7.26 各有關部門於殯葬許可證載列了持證人須遵守的條款

（**第 2.7 及 2.8 段**）。但本署發現，部分部門並無訂立程序或機制執行殯葬許可證的規定，亦無查核持證人有否遵守條款，令有關規定形同虛設。以下舉例說明。

7.27 殯葬許可證的條款之一，是墓地及毗連的地方之挖土及填土工程須盡量少（**第 2.8(1)段**）。本署曾詢問地政總署，如何確保申請人遵從此項條款，該署沒有正面回應，只稱如有人違反墓地深度的規定，食環署會跟進。然而，當局不規限墓地的尺寸（**第 7.22 段**），實等同對工程規模不設限制。況且，有關部門不會在申請人進行工程前或完成後進行查核，亦不會定期巡查，自然無法確保有關的挖土填土工程是盡量少。

7.28 殯葬許可證的另一項條款，是申請人若未得地政處許可，便不可砍伐樹木（**第 2.8(2)段**）。然而，根據地政總署向本署所提供的資料，其轄下地政處以往從未收到有關認可殯葬區內砍伐樹木的申請。眾所周知，認可殯葬區一般位於郊外地方，建造墓地時大多須移除樹木，但地政處卻多年來對這問題置之不理。

7.29 此外，殯葬許可證亦規定，持證人若未得食環署許可，便不可在溪流、食水井或民居 30 米範圍內安葬先人（**第 2.8(4)段**）。就如何確保持證人遵從此項條款，食環署僅稱，民政總署有責任向許可證申請人解釋須遵守的公眾衞生條款。

7.30 除漁護署及水務署外（**第 3.16 及 3.20 段**），地政總署、民政總署及食環署均不會主動派員定期巡查認可殯葬區，只倚賴市民舉報違規事項，做法過於被動。

7.31 本署認為，民政總署、地政總署及食環署不設立機制以確定持證人遵守殯葬許可證的條款，變相是縱容或鼓勵違規。就這問題，食環署向本署表示，基於場地管理原則，民政總署有責任監管持證人遵守有關條款，以及派員巡查認可殯葬區。本署認為，有關部門的回應再次反映，現時民政總署期望有執法權力及專業知識的部門共同協作以妥善管理認可殯葬區，是一廂情願，難以實現（**第 7.5 段**）。

7.32 上文提及，民政總署於二〇一三年十月舉行跨部門會議，建議於某些認可殯葬區推行試驗計劃，以加強對墓地位置及大小的監管（**第 6.6 段**），此舉本來值得肯定。然而，有關部門一

直未肯配合，導致計劃未能推行。此外，民政總署亦邀請有關部門檢討及更新殯葬許可證上的規定（**第 6.9 段**）。本署認為，有關部門應盡快：

(1) 協助民政總署開展擬議的試驗計劃，各部門應按其專業及法定權力積極參與，以確定各項改善措施是否可行及有效，包括於殯葬區邊界豎立標示及訂立墓地尺寸限制等，從而逐步推廣至其他認可殯葬區；

(2) 檢視及完善許可證的條款，並設立機制，以監察其制訂的許可證條款是否得到遵從，並在有需要時採取執管行動。

（三）對非法殯葬的執法寬鬆

7.33 原居民葬於認可殯葬區以外，以及非原居民於山邊下葬（不論是否在認可殯葬區內），均屬非法殯葬，須由地政總署及食環署執法，民政總署並可就原居民葬於認可殯葬區範圍外之情況撤銷其殯葬許可證。民政總署及地政總署指出，過去所接到的投訴大部分均涉及非法殯葬（**第 3.8 段**），但有關部門從來沒有評估界外殯葬問題的嚴重程度。

7.34 本署的個案研究顯示，非法殯葬的情況實際上頗為普遍（**第 5.10 及 5.16 段**（個案二及三））。然而，往往只要事涉村民或有關鄉村提出反對，民政總署及地政總署便會放緩或停止執法，其阻嚇力微弱。

7.35 根據食環署的資料，該署於二〇〇九年至二〇一四年期間，只曾三次接到民政處要求移走涉及非法殯葬的遺骸（**第 3.26 段**），可見有關部門執法的個案委實不多。此外，雖然民政總署有權就違規情況撤銷殯葬許可證（**第 3.7 段**），但自一九八三年政策實施以來，各區民政處從未行使該項權力。

7.36 本署關注的是，雖然部分的界外殯葬個案可能是出於無心之失，但上述個案亦可能只是非法殯葬情況的冰山一角。曾有傳媒報稱，在新界某些地區，非法殯葬的問題嚴重，有部分墳墓刻有「重修」的字樣，但並無註明下葬年份，以致難以判斷是否違法。本署曾就這問題詢問民政總署及地政總署，該兩部門僅稱，

當區民政處已去函有關的鄉委會及居民代表，重申殯葬者須具備的資格、申請殯葬許可證的程序，以及許可證的規定及違反的後果。然而，除此以外，該兩部門沒有採取其他行動。民政總署及地政總署對非法殯葬的執管顯然相當寬鬆。

7.37 本署認為，有關部門應就非法殯葬問題的嚴重程度進行評估，制訂有效的執法策略，包括定時巡視葬區及非法殯葬活動猖獗的地點，並加強對非法殯葬的打擊力度，以免違規情況更趨嚴重。

（四）殯葬區影響保育地點生態

7.38 根據地政總署測繪處的記錄，認可殯葬區的範圍中，與「自然保育區」或「具特殊科學價值地點」重疊土地面積約為 800 多公頃。

7.39 規劃署向本署表示，一般而言，法定圖則的《註釋》註明在「自然保育區」或「具特殊科學價值地點」的地帶內，墳墓的保養或修葺工程是經常准許的用途，但加建新墳墓則並非經常准許的用途。不過，若認可殯葬區早在相關法定圖則制訂前已存在，便屬《城市規劃條例》下的「現有用途」，原居民在該殯葬區內建新墳並不屬違例發展。然而，如欲擴大在「自然保育區」或「具特殊科學價值地點」地帶內的認可殯葬區，所涉及的土地用途便須符合有關法定圖則的規定，否則有關人士便須向城市規劃委員會提交規劃申請或改劃用途申請。

7.40 即使認可殯葬區屬「現有用途」，而原居民在殯葬區內建造新墳並不違反《城市規劃條例》，但本署認為，認可殯葬區的用途與「自然保育區」或「具特殊科學價值地點」的用途往往並不相容。原居民建墳時多會移除樹木、矮樹叢及草地，然後以水泥覆蓋土地，此舉顯然會破壞具保育價值的生態環境，違反了政府設立保育區的原意。本署的個案研究顯示，在當局不會核實下葬地點，亦不限制墓地大小的情況下，可能會有人在保育地點內大興土木，破壞自然生態環境（**第 5.19 至 5.21 段**（個案四））。

7.41 本署認為，政府一方面應加強對原居民殯葬區的使用規定及監察（**第 7.17 至 7.32 段**），另一方面亦須注意，當新墓不斷增加，該些與保育地點重疊的認可殯葬區的可用空間便逐漸減少；屆時地政總署在處理增加或擴建可殯葬區的建議時，便應避免在保育地點範圍內闢設或擴建認可殯葬區，以免進一步破壞具

保育價值的生態環境。

（五）對認可殯葬區欠缺長遠規劃

7.42 鄉郊山邊可供殯葬的土地有限，而原居民可於認可殯葬區內永久安葬，因此，長遠而言，認可殯葬區的可用空間會逐漸供不應求。本署曾詢問民政總署有否估算認可殯葬區的的佔用率會達至飽和。該署僅稱，殯葬區的使用何時會飽和須視乎多項不能確定及不能預計的因素，例如各殯葬區的可用面積、原居民的死亡數字、是否選擇於認可殯葬區安葬、後人是否將先人遺骸轉放於金塔等，因此該署未能評估認可殯葬區的可用年期。

7.43 本署認為，政府在這方面須作長遠規劃。原居民山邊殯葬政策畢竟已施行逾 30 年，政府要整理及翻查有關統計數字以作分析及預測相信並不困難。在土地資源有限的情況下，如何長遠維持原居民山邊殯葬的權益，及同時平衡更廣泛的公眾利益，是政府必須認真思考及檢討的課題。當局應及早審視山邊殯葬政策、有關的土地運用及對自然環境的影響，從而制訂一套可持續的長遠策略，包括研究可否將之逐步轉為以墳場模式管理認可殯葬區。

建議

7.44 綜合上述評論，就改善原居民認可殯葬區的管理，申訴專員對民政總署、地政總署、食環署、漁護署及水務署有以下建議：

民政總署、地政總署、食環署、漁護署及水務署

(1) 盡快開展民政總署所建議的試驗計劃，各部門須按其專業及法定權力積極參與，以確定各項改善措施是否可行及有效，包括於殯葬區邊界豎立標示及訂立墓地尺寸限制等，從而逐步推廣至其他認可殯葬區（**第 7.32(1)段**）；

(2) 盡快檢視及完善殯葬許可證的條款，並設立機制，有關部門須監察其制訂的許可證條款是否得到遵從，並在有需要時採取執管行動（**第 7.32(2)段**）；

民政總署及地政總署

(3) 研究如何互相配合，設立有效機制，以確保下葬地點是位於殯葬區內，從而避免日後在執法時的爭拗（**第 7.21 段**）；

(4) 就非法殯葬問題的嚴重程度進行評估，制訂有效的執法策略，包括定時巡視殯葬區及非法殯葬活動猖獗的地點，並加強對非法殯葬的打擊力度（**第 7.37 段**）；

(5) 與相關部門及決策局全面檢討山邊殯葬政策，以逐步更制度化及優化殯葬區的管理（若民政總署所建議的管理委員會模式的成效欠理想，便應盡快商討改由單一部門／機構負責殯葬區的整體管理）；以及審視與山邊殯葬政策有關的土地運用及對自然環境的影響，從而制訂一套可持續的長遠策略，包括研究可否將之逐步轉為以墳場模式管理認可殯葬區（**第 7.12、7.16 及 7.43 段**）；

地政總署

(6) 避免在保育地點範圍內闢設或擴建認可殯葬區，以免進一步破壞具保育價值的生態環境（**第 7.41 段**）。

鳴謝

7.45 在本署進行調查期間，民政總署、地政總署、食環署、漁護署及水務署均予以配合，申訴專員對以上各方表示感謝。對於曾向本署提供意見／資料的市民及機構，申訴專員亦謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/248

二〇一五年十一月

附 件

編號：__________

公眾衞生及市政條例
(香港法例第一三二章第一一八條第(1)款)
郊野公園及特別地區規例
(香港法例第二零八章第十條第(1)款(C)及(D)段)

查已故的________(死者)(身分證號碼：________)，居於____________，乃* ________原居民／以____________爲基地的漁民，茲批准其* 法定代理人／直系親屬________* 先生／夫人／小姐(身分證號碼：________)，居於____________，進行下開工作：

* (1) 在____________郊野公園範圍內建造或開掘墓穴，確實地點詳見附圖，

* (2) 在____________安葬或放置死者遺骸於墓穴內，確實地點詳見附圖，

* (3) 在____________放置盛載死者遺骨的金塔或其他容器，確實地點詳見附圖。

持證人須遵守下列各項規定：

(1) 必須於附圖所示的指定範圍之內安葬死者遺體或放置死者遺骨。

(2) 必須於墓地的石碑上刻上本許可證編號。

(3) 必須遵守載於附件甲的土地使用規則。

(4) 必須遵守載於附件乙的公眾衞生規則。

(5) 倘於集水區內安葬死者遺體或放置遺骨，則須遵守附件丙水務署所訂的各項規則。

(6) 倘於郊野公園範圍內安葬死者遺體或放置死者遺骨，則須遵守附件丁郊野公園及海岸公園管理局所訂的各項規則。

(7) 墓穴可於日後進行重建或維修，惟有關工程須符合本許可證所載的各項規定。

(8) 倘持證人不遵守任何上開規定，當局得撤銷此項批准，而死者的遺體則須掘出或遷移，另葬別處；一切費用由持證人承擔。

注意事項：

持證人須負責確保完全在本許可證附圖所示的指定範圍內安葬死者遺體或安放死者遺骨。如有疑問，持證人應在安葬死者遺體或安放死者遺骨前與村代表聯絡，並於有需要時向地政處求助。

民政事務＊專員／助理專員

二零零　年　月　日

＊ 請刪去不適用者

Attachment A

Lands Department

Land Use Conditions

You are advised to take note of the following : -

1. All cutting and filling within or adjoining the graves should be kept to a minimum and adequately turfed and protected against erosion.

2. No trees may be felled without the consent of the District Lands Officer.

3. Burning of joss-sticks and other ceremonial items should be done inside a receptacle container. No open fires may be used for any purpose whatsoever at grave sites.

附件甲

地政總署

使用土地規則

請注意下列各點：

(甲) 墓地及毗連地方的挖土及填土工程，須盡量減至最少，並須鋪上足夠草皮，以防風雨侵蝕。

(乙) 未經地政專員許可，不得砍伐樹木：

(丙) 香燭衣紙等祭品必須在容器內焚燒。此外，絕對不得在墓地上隨處生火作任何用途。

Attachment B

Food and Environmental Hygiene Department

Public Health Conditions

(a) No burial shall take place within 30 metres (50 metres where grave is to be in water gathering grounds) of a stream or a well used for drinking purposes or (a dwelling without the consent of the Director of Food and Environmental Hygiene).

(b) The depth of each grave should not be less than 2 metres and there must be at least 1.3 metres backfill material between the coffin or remains and the level of the surrounding land.

(c) Low-lying ground which is subject to periodic flooding should be avoided.

(d) Further advice on individual cases, including applications for burial within 30 metres of a source of potable water shall be obtained from Health Staff in Cemeteries Section of Food and Environmental Hygiene Department (telephone number: 2364 5405 or 2364 5364).

LD1:Attachment B.doc

食物環境衞生署

公眾衞生規則

(甲) 不得在溪流、食水井或在民居(未經食物環境衞生署署長許可)三十米(如墳墓在集水區內，則須爲五十米)範圍內安葬。

(乙) 墓穴深度不得少於兩米，而棺木與地面之間須至少填上一點三米厚的泥土。

(丙) 應避免葬於易受水淹的低窪地帶。

(丁) 個別問題，包括申請在食水水源三十米範圍內安葬的問題，可逕向食物環境衞生署墳場及火葬場組的衞生督察查詢(電話： 2364 5405 或 2364 5364)

Attachment C

Water Supplies Department

Conditions for Burials within
Water Gathering Grounds

For burials within the water gathering ground the following conditioners must be observed:-

(a) All spoils arising from site formation work shall be well contained, compacted and turfed to prevent erosion or being washed away.

(b) All cutting and filling within or adjoining the grave shall be kept to a minimum and adequately turfed and protected against erosion.

(c) Periodical inspections shall be carried out by Government staff (including DLO, FEHD, AFCD, DO, Police and WSD). If the pollution or erosion is considered unacceptable by WSD, the application shall be responsible for effecting the installation of prevention facilities.

附件丙

水務署

集水區內安葬規則

凡在集水區範圍內安葬，必須遵守以下規則：

(甲) 造墓時翻起的泥土須妥為安置、壓實，並鋪上草皮，以防風雨侵蝕或沖走。

(乙) 墓地及毗連地方的挖土及填土工程，須盡量減至最少，並須鋪上足夠草皮，以防風雨侵蝕。

(丙) 政府人員會進行定期視察(負責部門包括各區地政處、食物環境衛生署、漁農自然護理署、各區民政事務處、警務處及水務署)。若水務署認為污染或侵蝕的程度不能接納，申請人須負責加設預防措施。

Attachment D

Country and Marine Parks Authority

Conditions for Burials within Country Parks

For burials on approval sites within Country Parks the following conditions must be observed:-

(a) Vehicles may only enter Country Parks by permission given under C P Reg. 4. No regular or unrestricted vehicular access can be given. Pedestrian access is unrestricted.

(b) Damage to vegetation and to the soil must be minimal. No tree may be felled without the consent of the Country and Marine Parks Authority.

(c) Receptacle container of the design attached shall be provided by the permittee. All burning of joss-sticks and other ceremonial items must be done inside this receptacle. No open fire may be used for any purpose whatsoever at grave sites inside Country Parks.

(d) Graves must be left clean and tidy after the burial and after subsequent ceremonies such as Chung Yeung and Ching Ming. All litter and rubbish must be collected and disposed of outside the Country Parks.

附件丁

郊野公園及海岸公園管理局

郊野公園安葬規則

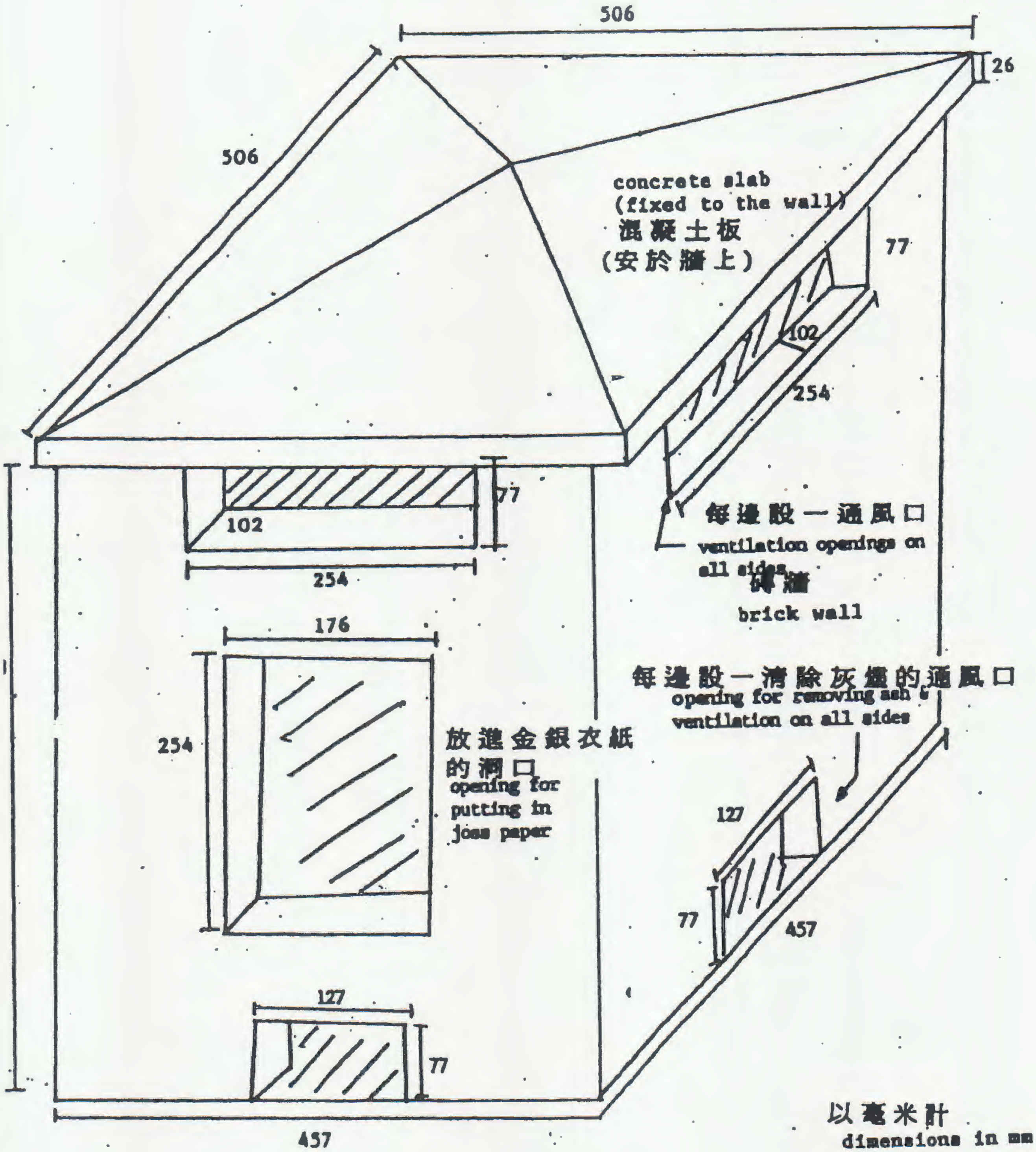
凡在郊野內已經批准的地點安葬，必須遵守以下規則：

(甲) 只有根據郊野公園規例第四條獲得授權的車輛方可駛進郊野公園。所有車輛均不會獲准隨時或定期駛進該等公園，行人則不受限制。

(乙) 須盡量減低對草木及泥土造成的損害。未獲郊野公園及海岸公園管理局的同意，不得砍伐樹木。

(丙) 持證人須備有附圖式樣的容器，香燭衣紙等祭品只可在該容器內焚燒。此外，絕對不得於郊野公園內的墓地上生火。

(丁) 安葬後及其後在重陽或清明等節日祭奠後，必須保持墓地清潔，並須收集及帶走所有廢物垃圾。



DESIGN FOR INCINERATOR FOR BURNING JOSS PAPER ETC. AT GRAVES IN COUNTRY PARKS AND PERMITTED UNDER C P REG 10(1)(c)

在郊野公園墳墓焚燒金銀衣紙等物而經郊野公園規例第十條第(1)款(c)段批准的焚化爐設計圖

COUNTRY PARKS AUTHORITY
AFD
JAN 1983
漁農處郊野公園管理局
一九八三年一月

注意事項：

持證人須負責確保完全在本許可證附圖所示的指定範圍內安葬死者遺體或安放死者遺骨。如有疑問，持證人應在安葬死者遺體或安放死者遺骨前與村代表聯絡。此外，如對獲准下葬死者的地點或位置有任何疑問，應在下葬前致電　　地政處下列任何一位地政主任查核或求助。

女士　(電話　　　　　)

先生　(電話　　　　　)

先生　(電話　　　　　)

Advisory Note :

It is the responsibility of the permit holder to ensure that the burial or deposit is effected entirely within the permitted area shown on the map attached to this permit. In case of doubt, the permit holder should approach local village representative and, as necessary, the following Land Executives of District Lands Office (　　　　) for assistance prior to effecting burial or deposit.

Ms.　　　　(Tel.　　　　)

Mr.　　　　(Tel.　　　　)

Mr.　　　　(Tel.　　　　)